



**Promotion Simone Veil
«2004-2006»**

Cycle International Long

Master en Administration Publique

**LA REFORME DU SECTEUR DE SECURITE
ET LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE :
LE CAS PALESTINIEN**

Mémoire présenté par
M. Asem Khalil

Sous la direction de :
M. Renaud Dorandeu
Directeur des Etudes – ENA

Sommaire

INTRODUCTION.....	3
PREMIERE PARTIE : LA TRANSITION D'UN MOUVEMENT DE LIBERATION A UN EMBRYON D'ETAT.....	7
1.1. LES ELECTIONS PALESTINIENNES	7
1.1.1. L'ELECTION D'UN NOUVEAU PRESIDENT DE L' AP	8
1.1.2. LES ELECTIONS LEGISLATIVES	9
1.2. LA DECLARATION ET LE MAINTIEN DE LA TREVE.....	12
1.3. QUI REPRESENTE LES PALESTINIENS ?.....	13
1.3.1. LES TENSIONS PALESTINIENNES INTERNES	13
1.3.2. LA DIALECTIQUE OLP – AP	15
1.3. LES DEFIS ACTUELS DE L'AUTORITE PALESTINIENNE.....	17
1.3.1. LES DEFIS A COURT TERME	17
1.3.2. LES DEFIS A LONG TERME.....	19
1.3.2.1. L'origine de la défaillance dans le secteur de Sécurité.....	19
1.3.2.2. La RSS et l'occupation Israélienne.....	22
1.3.2.3. La RSS et la résistance armée	24
DEUXIEME PARTIE : LA RSS DANS LES TERRITOIRES PALESTINIENS	27
2.1. LA RSS : UNE PRIORITE CONSENSUELLE SANS UN CONTENU PARTAGE.....	27
2.2. LE CONCEPT DE RSS	31
2.3. L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DES FSP.....	34
2.3.1 LE LEADERSHIP NATIONAL.....	38
2.3.2. LE CONTROLE LEGISLATIF.....	40
2.3.3. LE CONTROLE JUDICIAIRE	43
2.5. LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE.....	44
2.5.1. L'IMPLICATION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LA RSS.....	45
2.5.2. LES AIDES ETRANGERS AUX PALESTINIENS	46
2.5.3. LE ROLE DETERMINANT DE L'UNION EUROPEENNE.....	48
2.5.4. LA NECESSITE DE RESPECTER LA PARTICULARITE PALESTINIENNE DANS LA RSS.....	54
CONCLUSION	56
BIBLIOGRAPHIE.....	59
ANNEXE I : ABREVIATIONS.....	62
ANNEXE II : LES PERSONNES CONTACTEES.....	63

Introduction

Le secteur de sécurité fait référence à tous les corps responsables de la protection de l'Etat et de ses communautés constitutives. Cela inclut évidemment les forces armées, la police et les Agences de Renseignements mais aussi les établissements qui formulent, mettent en application et surveillent la politique de sécurité : les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ⁽¹⁾. Ainsi, les institutions sécuritaires qui reflètent le monopole de l'utilisation de la force coercitive de la part de l'Etat (qui caractérise les Etats nations modernes), n'échappent pas, elles aussi, à la loi ; elles doivent donc rendre les comptes, d'une manière responsable et transparente, de leurs actes.

La réforme du secteur de sécurité (RSS) signifie donc d'apporter la gouvernance ⁽²⁾ de ce secteur en conformité avec les normes démocratiques ⁽³⁾. Pourquoi ? Deux raisons au moins : le première, c'est le constat, qui devient de plus en plus puissant, –et qui a été largement présenté par le juriste américain, Thomas Franck, et qui fait autorité parmi les internationalistes depuis plus d'une décennie- que «...seulement la démocratie valide le gouvernement » ⁽⁴⁾. La deuxième raison, et peut être elle aussi, la plus évidente, c'est le manque d'alternative, qui s'exprime bien par la célèbre phrase de Churchill «*la démocratie est le pire des systèmes à l'exception de tous les autres* » ⁽⁵⁾. Dit autrement : apporter la gouvernance de secteur de sécurité aux normes démocratiques confient aux FS la légitimité, l'efficacité et l'efficience dont elles ont besoin pour réaliser leur objectif primordial, la sécurité ; au moins, beaucoup plus que les autres systèmes de gouvernement.

Les composantes essentielles de telle RSS sont essentiellement de trois catégories : *premièrement*, s'assurer un système institutionnelle et constitutionnelle qui constitue la séparation des pouvoirs mais aussi la subordination du militaire au civil, et la gestion du secteur de sécurité par le gouvernement ; *deuxièmement*, donner au législatif le pouvoir de supervision et de contrôle sur le secteur de sécurité ;

⁽¹⁾ Pas seulement: les forces non statutaires et paramilitaires font, *de facto*, part de ce secteur: « given the prevalence of private and other non-statutory security actors in an increasing number of states, however forces such as guerrilla and liberation armies, non-state paramilitary organisations as well as private military and security companies have to be considered either as part of the *de facto* security sector or at least as important actors shaping security sector governance ». HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 13.

⁽²⁾ « La Bonne gouvernance est caractérisée par des décisions prévisibles, ouvertes et éclairées, des fonctionnaires respectueux de leur déontologie et soucieux du bien public, par l'état de droit, des procédures transparentes et une société civile forte et qui participe à la chose publique. La mauvaise gouvernance, quant à elle, se caractérise par l'arbitraire des décisions, une fonction publique échappant à tout contrôle, des systèmes juridiques injustes ou non appliqués, un Exécutif qui abuse de ses pouvoirs, une société civile à l'écart des affaires publiques et une corruption effrénée ». Source : World Bank, *Governance : The World Bank's Experience*, Washington, 1994. Cf. DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 23.

⁽³⁾ « Security sector governance is a recent and still evolving concept which combines the broad notion of 'security' with the evolving concept of 'governance' and applies it to the 'security sector'... In sum, security governance on the state level refers to the organisation, management and oversight of the security sector ». HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 11.

⁽⁴⁾ Dans son article 'The Emerging Right to Democratic governance' (AJIL, 1992, vol. 86, no 1): « only democracy validates governance ».

⁽⁵⁾ « Democracy is the worst form of government, with the exception of all others ».

troisièmement, renforcer l'état de droit et s'assurer un contrôle judiciaire mais aussi du public. L'objectif est donc de transformer le système de sécurité nationale en conformité avec les principes démocratiques, dans le respect des droits de l'homme, de l'état de droit. Peu de documents onusiens font référence à ce que nous appelons 'la gouvernance du secteur de sécurité' ; parmi ces documents, la résolution de la Commission des Droits de l'Homme qui « [e]ngage les États... [à] renforcer la primauté du droit [e]n s'assurant que l'armée demeure responsable devant un gouvernement civil démocratiquement élu »⁽⁶⁾.

* * *

Le travail que nous effectuons se divise en deux parties, dont la deuxième sera une présentation des composantes de la RSS, dans le contexte palestinien. La première partie, par contre, sera dédiée à une présentation des développements récents dans les Territoires Occupés Palestiniens (TOP) et les efforts de réforme entamés par l'Autorité Palestinienne (AP), surtout du secteur de sécurité. Ces réformes ont été possibles suite à des pressions internationales mais aussi locales, qui leur donnent une certaine légitimité. Cependant, les efforts de RSS ont connu une accélération avec l'élection du président Abbas, et la reprise du processus politique. L'AP devait, en effet, faire face à deux grands défis, dont le premier est à court terme et le deuxième est à long terme et qui consistent, respectivement, à gérer la situation à Gaza suite au plan unilatéral de désengagement mais aussi la RSS.

Dans les deux cas, le rôle de la Communauté Internationale (CI) est crucial et sera analysé dans la dernière section de la deuxième partie. Parmi ses acteurs internationaux, le rôle de l'UE est particulièrement croissant dans la région. Mais pourquoi l'Europe s'intéresse à la RSS dans le Sud et dans les pays de méditerranée ? Il n'est pas du tout sans fondement de croire que l'Europe le fait aussi pour sa propre sécurité⁽⁷⁾. En ce qui concerne le conflit Israélo-palestinien, l'Europe ne veut plus se contenter du rôle de 'chéquier', et veut contribuer à l'avancement du processus *politique*, évidemment à travers sa présence dans le *Quartet* mais aussi à travers d'autres canaux⁽⁸⁾. Cependant, l'UE reste parmi les premiers *contributeurs* de l'AP. Son aide financière et technique se veulent une contribution à la réalisation de 'deux Etats', et donc à travers la création d'un Etat Palestinien viable, à côté d'Israël.

Le rôle de l'UE devient encore plus important pour faciliter initialement et mettre à bon terme enfin le plan de désengagement Israélien de la bande de Gaza. La plus récente implication de l'UE, est la décision de l'UE d'améliorer l'aide apportée à l'AP en lançant une mission de soutien à sa police -baptisée EUPOL COPPS-, dans la bande de Gaza et les territoires palestiniens, et la nomination le 16 novembre de Jonathan McIvor à la tête de cette mission⁽⁹⁾. Ce projet ambitieux a été officiellement déclaré lors de la

⁽⁶⁾ Résolution de la Commission des droits de l'homme 2000/47, para. 1, c, ix.

⁽⁷⁾ Comme confirmé par Derek Lutterbeck, du GCSP (*Geneva Center for Security Policy*) : l'Europe s'intéresse à une augmentation et professionnalisation de forces de sécurité car elle s'inquiète de l'immigration illégale, et de trafic humain. Lors d'un entretien à Genève, le 3 novembre 2005.

⁽⁸⁾ Le Commissaire pour les Relations Extérieures et la Politique de voisinage Européenne, Benita Ferrero-Waldner, à déclaré à la fin de la réunion de Quartet à New York, le 20 septembre 2005 : "Only Israel and Palestine can make peace – but Europe is playing its part in the international Quartet to create the environment in which peace can take root". Source: Site officiel de l'UE.

⁽⁹⁾ Voir EU COPPS & PNA Ministry of Interior, 2005.

visite du Haut représentant de l'UE pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, M. *Javier Solana*, dans la région, effectuée entre le 11 et le 15 novembre 2005. Une 'implication courageuse' de la part de l'UE et qui exprime son 'rôle croissant sur la scène internationale', comme l'a souligné M. José Manuel Barroso, président de la Commission Européenne ⁽¹⁰⁾.

L'implication des Etats tiers dans ce processus de RSS est remarquable mais leur contribution reste timide et donc insuffisante. L'obstacle le plus déterminant, selon notre point de vue, est l'incapacité de résoudre le dilemme suivant : la sécurité est une condition préalable à la paix ou sa conséquence ? Pour Israël (une des parties déterminante dans le succès ou l'insuccès de ses efforts de RSS) la sécurité (la sienne, évidemment) vient avant tout. Pour les Palestiniens, la paix (qui est équivalent à la fin de l'occupation militaire israélienne, et l'instauration de l'Etat Palestinien) est la condition pour la sécurité (des Palestiniens et des Israéliens). La CI basculent entre ses deux courants.

Or, les deux positions sont conciliables : la sécurité est la condition pour une paix durable et juste et sa première et directe conséquence. Ainsi, permettre (de la part d'Israël) et aider (de la part de la CI) la construction d'une architecture sécuritaire palestinienne viable et efficace devient une priorité car de cela dépend aussi leur propre sécurité et stabilité. De l'autre côté, accepter (de la part de l'AP) de réformer ses propres forces et effectuer un contrôle et une supervision continue pour éviter les dérives possibles (utilisation de l'argent public à des fins personnels, utilisation des moyens et des structures de sécurité pour des autres objectifs, comme celui d'effectuer des attaques contre un pays tiers, ou ses citoyens) forme en soi une révolution pour des forces qui ont pour la plupart une expérience dans une lutte pour la libération, et donc qui n'est pas - par définition - transparente. Soyons clairs : cela n'est possible sans un processus politique qui donne légitimité à ces efforts de réforme. Cependant, ici il y a un dilemme : comment trouver une légitimité de nature *différente* de celle d'un mouvement de *libération*, quand le peuple Palestinien est *encore* sous occupation et ses territoires continuent d'être confisqués ?

* * *

Le sujet de réforme du secteur de sécurité dans les territoires Palestiniens, est de grande actualité. La méthode de travail ne peut pas donc suivre les méthodes classiques de recherche. Ainsi, une importance particulière est donnée aux acteurs sur le terrain : les différents ministères (intérieur, étranger et finances), dans le Conseil Législatif Palestinien (CLP) (des députés, des fonctionnaires et des chercheurs), dans les tribunaux (juges, avocats), dans les Forces de Sécurité (FS) (des agents, des policiers). La recherche aussi donne un espace aux experts en la matière (instituts spécialisés dans la RSS), aux ONG (locales et internationales), aux chercheurs, académiques, mais aussi aux diplomates et aux représentants des gouvernements étrangers.

Mais avant de commencer, quelques chiffres, qui montrent l'importance donnée aux questions de 'sécurité' dans le budget de l'AP : la part allouée au Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Nationale

⁽¹⁰⁾ Lors d'une intervention à l'ENA le 16 novembre 2005, à l'occasion de son 60^{ème} anniversaire.

(MISN) dans le budget 2005 atteindra les \$ 473 285 000, c'est-à-dire 22.87% du total des dépenses ⁽¹⁾. Ces chiffres sont particulièrement élevés, en comparaison avec d'autres secteurs, dans la même année : les dépenses de développement atteindront le 12.95%, ce qui représente presque la moitié du budget alloué au MISN. La part allouée aux ministères expriment cette réalité : le ministère de l'Education (14,17%), de la Santé (7,65%), de Travail et des Affaires Sociales (16,66%).

⁽¹⁾ La part alloué au MI En 2004 était \$ 405 518 000 (25.41%) et en à \$ 327 516 000 en 2003 (25.05%)

Première partie :

La transition d'un mouvement de libération à un embryon d'Etat

Comment est-ce possible d'évaluer les années de la deuxième *Intifada* ? Catastrophiques : en termes de pertes humaines et économiques. Néanmoins, au début de sa quatrième année ⁽¹²⁾ la situation était particulièrement négative sur la population locale pour une autre raison : elle a été caractérisée par une paralysie politique presque complète qui a eu comme conséquence le chaos dans les villes et les villages palestiniens ; en fait, elle était nuisible à la société palestinienne entière. En termes de sécurité, cela a signifié pour la population locale le manque total de sûreté ou de protection contre des individus armés et irresponsables. En plus, des nouveaux phénomènes ont réapparu à la surface : par ex. le recours à des systèmes para légaux parallèles, de justice familiale ou tribale; les conflits internes parmi les FS ; l'abus des armes pour des objectifs différents que ceux de la résistance... ayant pour résultat des conséquences négatives sur le système juridique et l'état de droit.

Dans cette première partie nous allons présenter les récents développements dans les TOP. Nous allons commencer avec les élections (municipale, présidentielle et parlementaire). Il en résulte que les Palestiniens sont en train de vivre une période de transition importante : d'un mouvement de libération à un embryon d'Etat, ce qui se reflète nécessairement sur le rapport entre l'Organisation de la libération de la Palestine (OLP) et l'AP. La manière dont les FS sont conçues est changée aussi : des forces qui assurent le maintien de l'ordre et la protection des accords avec Israël, elles sont considérées comme l'embryon des futures FS de l'Etat Palestinien ; dit autrement, la RSS ne s'inscrit maintenant dans le cadre de *construction de l'Etat Palestinien*.

En plus, les Palestiniens vivent une transition interne totalement contradictoire : d'un côté, une tendance à *démocratiser* et à réformer et de l'autre une tendance à *islamiser*. Cela s'explique par la tension qu'on a voulu appelée ici -pour une simple raison de facilitation- la dialectique Fatah-Hamas. Sans ces éléments, la particularité palestinienne en matière de RSS ne sera pas saisie. En effet, comme souligné par SAI, de nombreuses mesures dans le processus de *state-building*, y compris la RSS, ignorent des réalités et des vues locales ⁽¹³⁾. Ainsi, les aspects sociopolitiques locaux qui forment la base de la relation de la population avec les FS de l'AP doivent être encore évaluée : ce premier chapitre en est une contribution.

1.1. Les élections Palestiniennes

Trois événements vont être considérés : l'élection du président Abbas, la préparation des élections législatives et la *Hudna* ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ La deuxième Intifada a commencé le 28 septembre 2000.

⁽¹³⁾ SAI, 2005 : 6.

⁽¹⁴⁾ Mot Arabe qui a une origine Islamique aussi ; *hudna* est souvent traduit avec le mot 'trêve' ou 'cessez-le-feu'.

1.1.1. L'élection d'un nouveau président de l'AP

Les Palestiniens de la bande de Gaza, de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est, ont été appelés à élire, le 9 janvier 2005, le deuxième président de l'AP ⁽¹⁵⁾. De la sorte, le processus du transfert des pouvoirs de l'après Arafat pouvait être déclaré clos. Auparavant, Farouk Kaddoumi et Mahmoud Abbas (Abu Mazen) ont été désignés respectivement comme chef du parti du Fatah et chef de l'exécutif de l'OLP. Cependant, c'est l'élection du président de l'AP qui semble focaliser le plus d'attention diplomatique et médiatique, au niveau de la CI, mais aussi entre Israéliens et Palestiniens eux-mêmes. Comme c'est le cas dans cette région du monde, le même événement est lu en plusieurs versions. Les intérêts qui se profilent derrière l'élection présidentielle palestinienne sont multiples, mais pas nécessairement contradictoires ⁽¹⁶⁾.

Historiquement, l'élection est apparue comme le moyen le plus juste, sinon le plus efficace, pour assurer la représentation des gouvernés par les gouvernants. L'organisation des élections faisait partie des réformes imposées à l'AP, dans le cadre de la «feuille de route». L'AP a réalisé le processus d'inscription sur les listes électorales entre le 4 août et le 13 octobre 2004, pour préparer les élections municipale, parlementaire et présidentielle. Il est inconcevable aujourd'hui qu'il y ait une démocratie sans élections ; l'élection, cependant, n'est pas synonyme de démocratie, surtout quand elle est faite sous occupation ⁽¹⁷⁾. Comme confirmé par Martin BECK, l'autodétermination nationale est une condition préalable vers la démocratie et la liberté, même si l'établissement d'un Etat palestinien ne garantit pas, en soi, la démocratie et la liberté pour ses citoyens ⁽¹⁸⁾.

De côté israélien, l'élection d'un partenaire pour la paix est une priorité pour Israël. Cependant, un partenaire existe déjà : c'est l'OLP, le 'seul représentant du peuple palestinien'. C'est l'OLP qui est capable, en tant que sujet de droit international, de négocier et de signer un traité international. Par contre, l'AP n'est qu'une autorité créée suite aux accords d'Oslo ⁽¹⁹⁾ et dont la compétence est limitée dans le temps (période transitoire), l'espace (territoires autonomes, appelés Zone A) et au regard des personnes (les Palestiniens uniquement). D'ailleurs, la période transitoire est largement dépassée (1994-1999), et la plupart des territoires autonomes sont réoccupés par les Israéliens à la suite de la deuxième *Intifada*. Depuis lors, l'AP est devenue une autorité qui ne peut pas imposer l'ordre et l'état de droit.

⁽¹⁵⁾ KHALIL, Asem, 2005 (1).

⁽¹⁶⁾ Il ne s'agit pas de sous-estimer l'élection présidentielle palestinienne mais il ne faudrait pas, non plus, lui donner plus de portée qu'elle mérite. Quel est donc son apport du triple point de vue de la démocratie, de la paix et de la (re) construction nationale ?

⁽¹⁷⁾ Pour que les élections soient «*libres, justes et efficaces*», selon les termes même d'Ariel Sharon, il était prévu que l'armée israélienne se retire pendant 72 heures des villes de la Cisjordanie !

⁽¹⁸⁾ BECK, Martin, 2004: 7. Dr. Martin BECK est chercheur à l'Institut Allemand pour les études sur le Moyen Orient, auteur de nombreux ouvrages sur le conflit Israélo Palestinien.

⁽¹⁹⁾ Les accords entre Israël et l'OLP : La Déclaration des Principes (signé à Oslo le 13 Septembre 1993) est surnommée 'Oslo I' et l'Accord Intérimaire (signé à Washington le 28 Septembre 1995) est surnommé 'Oslo II'.

Les élections palestiniennes concernent les seuls Palestiniens des territoires occupés. Les ‘autres’ Palestiniens ne seront qu’indirectement concernés par ces élections ⁽²⁰⁾. Par ailleurs, il faut préciser que le Hamas et le Djihad islamique ont demandé à leurs sympathisants de s’inscrire sur les listes électorales, mais qu’ils ont décidé de limiter leur participation aux élections municipales. Ces deux mouvements, relativement récents dans les territoires, ne sont pas représentés non plus (mais pour des raisons différentes, évidemment) au sein de l’OLP. Un dialogue entre les palestiniens eux-mêmes est donc indispensable, avec ou sans élections, pour unifier les revendications et surtout la manière de les obtenir. Si ces objectifs ne sont pas susceptibles d’être atteints à court terme, les Palestiniens doivent éviter au moins la lutte interne et, surtout, la continuation des attentats suicides, pratiqués par certains groupes palestiniens.

Après le retrait du très populaire Marwan Bargouthi, et grâce au boycott du Hamas, la victoire d’Abou Mazen a été considérée comme acquise. L’élection présidentielle semblait devenir presque un plébiscite, la confirmation d’un choix déjà fait. En d’autres termes, les Palestiniens se trouvent invités à faire ‘le bon choix’ ; ils sont ‘libres’ de choisir Abou Mazen, le candidat du Fatah et de l’OLP, le partenaire pour la paix et le héros des réformes. Cependant, le nouveau leader palestinien se trouve à devoir faire face aux trois défis : de la démocratie, de la paix, et de la construction nationale. Le succès de ces trois processus dépend de leur conciliation et de leur harmonisation ; l’échec d’un des trois processus signifie l’échec des trois. Plusieurs commentateurs font référence à Max Weber et à ses trois phases de leadership et de légitimité : le leadership traditionnel, charismatique et institutionnel ⁽²¹⁾. Selon eux, le leadership traditionnel est celui des Palestiniens avant 1948 ; le leadership charismatique s’est éteint le 11 novembre 2004. Les Palestiniens se préparent pour une nouvelle phase, le leadership institutionnel ⁽²²⁾.

1.1.2. Les élections législatives

Le président de l’AP *ad interim*, Raouhi Fattouh, a adopté un décret présidentiel (n.5) le 8 janvier 2005 ⁽²³⁾ en fixant le 17 juillet comme date pour les élections législatives ⁽²⁴⁾. Fattouh a été investi des pouvoirs

⁽²⁰⁾ A titre d’exemple, les réfugiés palestiniens enregistrés par l’UNRWA (en juin 2003) sont au nombre de 4 082 300, parmi lesquels seulement 38% vivent dans les territoires occupés ; les « autres » sont dispersés au Liban (10%), en Syrie (10%) et en Jordanie (42%).

⁽²¹⁾ “To begin with, in principle there are three inner justifications, hence basic *legitimations* of domination. First, the authority of the ‘eternal yesterday’, i.e. of the mores sanctified through the unimaginably ancient recognition and habitual orientation to conform. This is ‘traditional’ domination exercised by the patriarch and the patrimonial prince of yore. There is the authority of the extraordinary and personal *gift of grace* (charisma), the absolutely personal devotion and personal confidence in revelation, heroism, or other qualities of individual leadership. This is ‘charismatic’ domination, as exercised by the prophet or - in the field of politics - by the elected war lord, the plebiscitarian ruler, the great demagogue, or the political party leader. Finally, there is domination by virtue of ‘legality’, by virtue of the belief in the validity of legal statute and functional ‘competence’ based on rationally created rules. In this case, obedience is expected in discharging statutory obligations. This is domination as exercised by the modern ‘servant of the state’ and by all those bearers of power who in this respect resemble him’. Extrait d’une conférence de Max Weber en 1918 à l’université de Munich. Publié en 1919 sous le titre de “*Politics as a Vocation*, 6”. Source: <http://www.mdx.ac.uk/www/study/xweb.htm>

⁽²²⁾ SAFIEH, Afif, 2004/2005.

⁽²³⁾ Un jour avant les élections présidentielles !

⁽²⁴⁾ Le texte du décret est consultable (en arabe) : <http://www.elections.ps/legislation/marsom-12.html>

après le décès de Yasser Arafat, en conformité avec la Loi Fondamentale (LF), en tant que *speaker* du CLP le moment de la disparition du président. Sa charge primordiale était de préparer les élections d'un nouveau président de l'AP en 60 jours. Dans un décret du 3 juin 2005, le président de l'AP, M. Mahmoud Abbas, a repoussé la date des élections législatives, prévues initialement pour le 17 juillet, sans préciser une nouvelle date ⁽²⁵⁾. La décision de repousser les élections a été très critiquée par les partis palestiniens, à l'exception du Fatah, évidemment. La version officielle justifie une telle décision par la nécessité de se mettre d'accord sur le projet d'amendement de la Loi sur les Elections. Il y a probablement une autre raison, qui se trouve entre les lignes : l'AP avait intérêt à attendre la réalisation du plan de désengagement israélien de Gaza ⁽²⁶⁾. Les doutes sur les vraies raisons derrière cette décision sont légitimes mais le temps a prouvé leur inconsistance. Les événements que nous présentons ici prouvent cela :

- Les amendements du président de l'AP ont été acceptés par le CLP le 18 juin 2005 ;
- Le CLP a amendé les articles 36, 47-3, 48 et 55 de la LF le 27 juillet 2005. Parmi ses amendements, le président de l'AP est élu au suffrage universel pour quatre ans ⁽²⁷⁾ et peut être réélu une seule fois ; la loi électorale détermine le nombre des députés et le système électoral ⁽²⁸⁾.
- La loi modifiant la LF a été adoptée par le Président le 14 août 2005. Le même jour, il a adopté la loi électorale modifiée, en faisant référence à la LF modifiée en 2003 (surtout article 120) et aux résultats de la convention de CLP du 27 juillet 2005 ⁽²⁹⁾.
- Les deux lois ont été publiées au Journal Officiel n. 57 le 18 août 2005 et donc entrent en vigueur selon l'article 3 de la Loi modifiant la LF ⁽³⁰⁾.
- Le décret présidentiel du 20 août appelle les Palestiniens aux élections législatives générales pour le 25 Janvier 2006 ⁽³¹⁾.

L'intérêt aux élections législatives dans les TOP est surprenant, soit par la population locale, soit par la CI. Le 14 décembre 2005, avec la fin de la période légale pour présenter les candidatures et les listes, la Commission Electorale Centrale avait reçu 444 candidatures pour les 66 postes au CLP (selon le système majoritaire) et 12 listes pour les autres 66 postes (suivant le système proportionnel)! Le 2 Janvier 2006 les

⁽²⁵⁾ Le texte du décret est consultable (en arabe): <http://www.elections.ps/news/details.php?id=456> .

⁽²⁶⁾ Probablement, toutes ses raisons ensemble forment une raison valable pour que le président Abbas prenne cette décision.

⁽²⁷⁾ Une disposition curieuse : pourquoi quatre ans et non pas cinq ? Une possible explication peut être trouvée dans le fait que l'Etat Palestinien devrait être établi d'ici 2009, comme nous le rappelons dans les sections successives.

⁽²⁸⁾ Ce sont les deux points majeurs de l'amendement de la loi électorale : de 88 députés, on passe à 132 et d'un système totalement majoritaire à un système mixte, dont 50% sont élus selon le système proportionnel.

⁽²⁹⁾ Il y a ici un problème: la référence devait plutôt être faite à la Loi modifiant la LF de 18 août 2005. Le problème est que cette loi n'était pas en vigueur, que la date de sa publication dans le journal officiel. En ce cas là, il fallait mieux attendre qu'elle soit publiée, ou bien changer l'article 3 de cette loi modifiant la LF pour devenir comme suit : cette loi entre en vigueur le jour de l'adoption du président de l'AP ; la seconde étape serait donc de faire référence dans la loi modifiant la loi électorale à la Loi modifiant la LF.

⁽³⁰⁾ Le texte complet des deux lois est consultable sur la page officielle de la Comité Centrale des Elections : http://www.elections.ps/pdf/Palestinian_Electoral_Law.pdf

⁽³¹⁾ Le décret est disponible en anglais <http://www.elections.ps/template.aspx?id=112>

listes finales ont été publiées avec des changements intéressants, surtout pour Fatah, qui a vu ses deux listes fusionner en une seule. Les élections législatives se sont réalisées comme prévu, le 25 Janvier 2006 avec un coup de théâtre : Hamas sort le grand gagnant.³²

L'enthousiasme de la CI n'est pas des moindres. Des élections étaient toujours considérées comme indispensables pour donner plus de légitimité au CLP, comme d'ailleurs répété récemment durant la réunion de la '*ad hoc liaison committee*' de la Banque Mondiale, réunie le 14 décembre 2005 à Londres :

The elections planned for January will hopefully result in a Palestinian Legislative Council (PLC) with increased legitimacy and a new government that will enjoy broad support in the Palestinian population. Elections must be conducted in an environment which allows the Palestinians in the West Bank and Gaza to exercise their democratic rights free from intimidation and violence, and from any externally-imposed impediment (³³).

L'intérêt aux élections comme moyen de désignation démocratique des propres gouvernants, s'inscrit dans le cadre général de promotion de la démocratie dans la région. Ainsi, les élections en Iraq, les réformes dans des pays du Golfe, les changements partiels du système électoral en Egypte, le retrait des forces Syriennes du Liban... contribuent à la réalisation du projet, ambitieux *–made in USA–* du Grand Moyen Orient. Pour les occidentaux, il y a cependant des priorités à garder, qui sont parfois liées simplement à des intérêts nationaux économiques ou politiques.

Le dilemme, pour les défenseurs et les promoteurs de la démocratie, est donc d'appuyer le mouvement démocratique sans pour autant voir les islamistes au gouvernement. Le cas de l'Egypte peut être cité. L'ouverture du système électoral a eu une conséquence directe : l'élection des députés proches des Frères Musulmans (un parti interdit en Egypte). L'ambassadeur de la Grande Bretagne, Johan Holmes, a essayé de répondre à cette 'inquiétude', exprimée par un des participants au Forum de Paris en disant :

Une fois, nous {les occidentaux} avons toléré les gouvernants non démocratiques, aujourd'hui nous ne pouvons plus le faire. La démocratie est risquée. Nous avons décidé de prendre le risque de voir de groupe Islamistes au gouvernement (³⁴).

Le même scénario se répète dans les TOP, avec plus de vigueur, car, outre le processus démocratique à promouvoir, la CI s'intéresse au processus de paix, fragile et lent, qu'il faut protéger à tout prix. Dans le cadre des élections municipales, par exemple, le grand gagnant était effectivement le Hamas. Dans la quatrième étape, accomplie en décembre 2005, le Hamas avait emporté la majorité dans trois grandes villes de la Cisjordanie : Naplouse (12 sièges sur 15), Jenin et Bireh (9 sièges sur 15). Les élections

(³²) Vus les limites de temps, nous nous limitons à cette observation superficielle ; cependant, cette victoire aura des conséquences considérables sur la RSS et sur le rôle des acteurs internationaux qui ont déclaré des réserves et des réticences considérables envers ce groupe qui n'accepte pas encore l'existence d'Israël. Sur la participation de Hamas à la vie politique nous rattachons une étude que nous avons publiée récemment : « *La Création d'un Etat Palestinien: quel Intérêt pour Israël* », in : *L'Observateur des Nations Unies*, n. 19, 2005, pp.1-24.

(³³) Le sommaire du président du comité est consultable sur la page : <http://domino.un.org/unispal.nsf/0/469eb4c47aad7aca852570d80071f533?OpenDocument>

(³⁴) Le Forum était intitulé « le défi de l'Euro Méditerranée », tenu à Paris le 12 et le 13 Décembre 2005. Bien entendu, les priorités des occidentaux peuvent changer et donc leur politique vers les pays de la région.

législatives envisagées pour Janvier 2006 pourront être donc similaire, surtout avec la division interne du Fatah et l'insuccès de Mustafa Bargouthi, le candidat à la présidentielle de Janvier 2005, d'unir la 'gauche Palestinienne' pour présenter une alternative viable à la dialectique Fatah-Hamas. Il n'est pas, donc, étonnant d'entendre des voix internes au mouvement du Fatah appelant au renvoi des élections, et des menaces de l'extérieur de blocus du processus de paix (Israël), ou de l'arrêt des aides étrangères (les Etats-Unis et l'UE).

1.2. La déclaration et le maintien de la trêve

Plusieurs promesses sont été faites à M. Abou Mazen avant même son élection. La concrétisation de ces promesses dépendra surtout du 'bon comportement' des Palestiniens. Néanmoins, le respect par les Palestiniens de leurs engagements prévus par la Feuille de Route, particulièrement en ce qui concerne la sécurité, ne garantirait pas qu'Israël tienne ses engagements. Les groupes de résistance palestiniens semblent finalement commencer à maîtriser les règles du jeu, dans une CI sans pouvoir central qui applique le 'droit international', qui reste le reflet des intérêts des États et de leur volonté de l'appliquer. Ils ont compris que le droit à l'autodétermination n'est pas suffisant à lui tout seul, puisque le 'droit' dépend la plupart du temps des relations de force existant entre les États et/ou les autres sujets et acteurs internationaux dans une CI qui manque d'une puissance exécutive centrale.

En outre, ils ont finalement découvert qu'être victime n'est pas suffisant pour obtenir justice. Un peuple, au nom du droit à l'autodétermination, ne peut pas violer d'autres règles internationales impératives sans mettre en cause la légitimité de son droit à résister à l'occupation. Conscients du fait que construire la paix est beaucoup plus difficile et sophistiqué que de déclarer la guerre, les Israéliens et les Palestiniens feraient mieux d'être plus attentifs à ne pas commettre les mêmes erreurs que dans un passé récent. Cette fois, les Palestiniens doivent être beaucoup plus sensibles aux besoins israéliens de sécurité et les Israéliens à l'amélioration de la situation économique dans les territoires palestiniens. Mais ce n'est pas suffisant. Israël doit assurer le respect de ses engagements dans les délais prévus et, en attendant, elle doit arrêter la construction des colonies en Cisjordanie et doit cesser de confisquer les terres palestiniennes pour construire le mur de séparation.

La déclaration de la *hudna* de la part de M. Mahmoud Abbas, et le respect de la part des groupes de résistance palestiniens sont positifs et doivent être maintenus. De même, la déclaration du Hamas selon laquelle il veut participer aux élections 'parlementaires' prévues pour fin Janvier 2005 est aussi un signe positif, qui pourra être considéré comme le début de la conversion en parti politique d'un mouvement qui a toujours refusé les accords d'Oslo et ce qui en résulte. La participation de Hamas au processus politique l'oblige à faire des choix stratégiques qui finissent d'un côté par l'affaiblir (car elle ne pourra plus prétendre l'exclusivité de la défense de la cause Palestinienne à travers la lutte armée) et de l'autre côté par la responsabiliser. Tous les mouvements révolutionnaires finissent par creuser leur propre tombeau ; c'est le jour où ils décident de s'insérer dans un processus politique et prétendent ainsi une légitimité institutionnelle plutôt que révolutionnaire.

L'insertion de Hamas dans le processus politique aurait un effet positif dans le sens où l'AP pourrait absorber ce mouvement dans ses institutions. Cela augmente la légitimité des institutions palestiniennes qui deviennent le seul forum de prise de décisions et d'orientations politiques (l'OLP serait affaibli d'avantage) ⁽³⁵⁾. Cependant, l'insertion de Hamas dans le processus politique ne peut pas s'effectuer sans conditions. Ainsi, les Palestiniens doivent joindre à un consensus national sur deux points : *Premièrement*, participer à la vie politique signifie accepter les règles du jeu politique, autrement dit, accepter que les décisions soient prises au sein des institutions légitimées par le vote populaire, et donc éviter les agissements unilatéraux, qui seront négatifs pour la cause palestinienne ; *Deuxièmement*, aucun parti politique ne peut être admis s'il ne renonce pas à recourir au terrorisme ⁽³⁶⁾.

1.3. Qui représente les Palestiniens ?

Avec l'émergence de Hamas dans les TOP, et leur rôle joué pendant la première *Intifada*, Fatah a finalement un concurrent sérieux. Hamas a une idéologie marquée par le refus de l'existence de l'Etat d'Israël et la nécessité d'établir un Etat Islamique. Par contre, Fatah s'inscrit essentiellement dans la lutte palestinienne contre l'occupation sioniste de la Palestine et n'avait pas –au moins à l'origine- la vocation de jouer le rôle d'un parti politique.

1.3.1. Les tensions Palestiniennes internes

Quand Arafat a fait son retour dans les territoires Palestiniens, suite aux accords d'Oslo, il n'était pas seul. Avec lui, tout une équipe des 'vieux compagnons' (largement appartenant au Fatah) s'est installée dans les territoires 'autonomes Palestiniens', à la tête des institutions Palestiniennes créées suite aux accords avec Israël. Ceux-là sont appelés par les palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza (les Palestiniens de *l'intérieur*) comme étant les Palestiniens de *l'extérieur*. La politique d'Arafat semblait plutôt préférer le contrôle direct de tout, personnellement ou bien à travers ses fidèles ⁽³⁷⁾. Cela a signifié surtout la marginalisation des leaders locaux qui ont émergé avec la première *Intifada*. Depuis, les premières tensions entre les Palestiniens de l'intérieur et de l'extérieur ont fait une apparition sur la scène politique palestinienne.

La difficulté (et aussi l'insuccès) du passage d'un mouvement de libération à une autorité qui administre un territoire et une population peut être expliquée par une raison simple : les personnalités de l'OLP, créée en 1964, vivaient dans la clandestinité. Leur activité, par définition, ne pouvait pas être transparente en tant qu'activistes dans un mouvement de libération. Ainsi, une demande de transparence, du respect de

⁽³⁵⁾ Cette insertion dans le processus politique et décisionnel ne garantit pas l'arrêt de toutes opérations commises par l'aile militaire de Hamas contre des cibles israéliens. D'ailleurs, c'était le cas avec Fatah quand des activistes des Brigades des Martyres d'Al-Aqsa n'ont pas respecté à plusieurs reprises la trêve décrétée par leur chef, Arafat.

⁽³⁶⁾ En manque d'une définition internationalement reconnue, le terrorisme peut être considéré comme l'utilisation de la force aveugle contre des tiers pour faire de pression sur l'ennemi.

⁽³⁷⁾ Outre les effets négatifs liés au chevauchement de ses pouvoirs, le fait que Yasser Arafat (*Abou Ammar*) était à la fois le chef du Fatah (depuis sa fondation en 1957), *chairman* de l'exécutif de l'OLP (depuis 1969), président de l'Etat de Palestine (depuis la déclaration d'indépendance en Alger en 1988) et le président de l'AP (depuis sa création, initialement nommé puis élu en 1996), a eu une conséquence directe sur le Fatah car il a encaissé à la fois le succès et l'insuccès des institutions représentants les Palestiniens, à l'extérieur comme à l'intérieur.

l'état de droit, de la démocratie se fait progressivement entendre par les Palestiniens de l'intérieur, appuyé surtout par une forte présence des ONG, locales et internationales, qui commençaient à exprimer leurs inquiétudes quant à la situation dans les territoires autonomes. C'est le cas aussi à l'intérieur du Fatah qui a vu émerger des personnalités qui appelaient ouvertement aux réformes.

Depuis les accords d'Oslo, une première division s'est faite à l'intérieur de l'OLP et aussi du Fatah. Les 'dissidents' se sont trouvés progressivement marginalisés. Cette marginalisation s'est aggravée après le transfert du siège des institutions palestiniennes, notamment le Conseil National Palestinien (CNP) dans les territoires autonomes. Après la mort de Yasser Arafat, et pour la première fois, la présidence du Fatah et la présidence de l'exécutif de l'OLP ont été assurées par deux personnes différentes ⁽³⁸⁾.

Auparavant, et depuis la deuxième *Intifada*, de nouvelles figures ont émergé à l'intérieur du Fatah, qui commencent à chercher leur place dans le mouvement du Fatah ; l'émergence des responsables locaux a été possible pour trois raisons : *premièrement*, il n'y avait pas eu d'élections générales au sein du Fatah (à l'exception des élections locales) ; *deuxièmement*, le bouclage des villes Palestiniennes par l'armée israélienne a favorisé l'émergence des responsables locaux ; *troisièmement*, l'impuissance de l'AP, qui est devenue la cible directe des tirs israéliens.

En plus, avec la deuxième *Intifada*, Fatah a connu le même sort que le reste des groupes Palestiniens : l'émergence de groupes armés (c'est le cas notamment avec *kata'eb Shuhada' el-Aqsa* - les Brigades des Martyres d'Al-Aqsa, l'une des Méliesses armées du Fatah). En ce qui concerne le désarmement des milices, deux approches sont possibles : *premièrement*, une approche radicale, demandant un désarmement immédiat, et, si nécessaire, avec usage de la force. C'est la position notamment d'Israël, et, indirectement, des Etats Unis ; *deuxièmement*, une approche réaliste, demandant un cessez-le-feu et, pourquoi pas, envisager un désarmement progressif, dans le cadre d'un dialogue constructif entre les différentes fractions palestiniennes, qui s'inscrit surtout dans le cadre d'un accord de paix ; c'est la position d'*Abu Mazen*.

Mahmoud Abbas a choisi le dialogue. Un choix qui peut être facilement justifié, pour deux raisons au moins ⁽³⁹⁾ : *premièrement*, l'AP est consciente de l'insuffisance de ses propres moyens et de son personnel pour s'aventurer dans un choix radical ; le contraire serait donc un suicide pour l'AP (avec le risque du déclenchement d'une guerre civile). Ainsi, un fragile cessez-le-feu est préférable sur un désordre incontrôlable. *Deuxièmement*, l'AP ne peut pas prétendre la liquidation de la résistance sans risquer la base de sa propre légitimité car l'occupation israélienne persiste encore dans les TOP, surtout avec la continuation de l'élargissement des colonies et la confiscation des terres palestiniennes pour construire le mur de séparation).

⁽³⁸⁾ Les changements apportés sur les représentants permanents de l'OLP peuvent montrer la gravité de la situation. En effet, c'est hors de la compétence de l'AP et du CLP de légiférer dans ce domaine. Ces tensions expliquent en effet pourquoi le CLP a retenu nécessaire ajouter clairement dans le préambule de la loi (n.13 de 2005, publiée dans le journal officiel n. 60, le 9/11/2005) que l'OLP reste le seul représentant du peuple Palestinien.

⁽³⁹⁾ D'ailleurs, il y a un changement récent des positions américaine et israélienne, qui vont dans la même direction.

La mort de Yasser Arafat a augmenté les pressions sur Fatah et a accéléré le processus déjà commencé au sein de du Fatah pour une réorganisation et une réforme inévitable si le mouvement veut jouer encore un rôle politique dans le futur. Comme une étape dans la préparation aux élections législatives, et suite à l'échec inattendu du Fatah dans les élections municipales, le Conseil révolutionnaire du Fatah s'est réuni en novembre 2005 et a décidé, entre autre, d'organiser des élections internes, pour élire ses candidats aux législatives ⁽⁴⁰⁾.

1.3.2. La dialectique OLP – AP

Pour parler de gouvernance du secteur de sécurité en Palestine (d'ailleurs, ce dernier concept, la 'Palestine', est souvent utilisé sans avoir pourtant le même contenu), il faut se poser des questions bien précises : qui représente les Palestiniens ? De cela dépend la deuxième question : qui est à la tête hiérarchique des forces Palestiniennes ? Quelle est donc sa légitimité ? Quels sont les moyens institutionnels et matériels dont ils disposent ? Pour y répondre, il faut être bien conscient de la particularité palestinienne : théoriquement, il y a un **Etat palestinien**, déclaré à Alger, en 1988, reconnu par plus de cent pays. Il y a l'**OLP**, créée en 1964, qui représente les Palestiniens des territoires et la diaspora, et est reconnue comme sujet de droit international en tant que mouvement de libération, et il y a aussi l'**AP**, une autorité administrative créée suite aux accords d'Oslo dans les années 90, sur la base de compétences territoriale, fonctionnelle et personnelle limitées par les accords mêmes, mais dont elle s'approprie *de facto* des pouvoirs qui outrepassent ses limitations.

Le fait que le *chairman* du comité exécutif de l'OLP (M. Mahmoud Abbas) a été élu à la tête de l'AP, facilite la tâche, au moins en apparence car ces deux casquettes empêchent –jusqu'à une certaine mesure– la confrontation entre les deux institutions, en termes de compétence et de pouvoir. D'ailleurs, c'est une tactique utilisée souvent par *Abu Ammar*. A ceux qui lui reprochaient d'avoir outrepassé les limites de ses pouvoirs en tant que chef de l'OLP, il justifiait ses mesures par ses prérogatives du président de l'AP, et à ceux qui lui contestait d'avoir outrepassé ses limites de l'AP, il se justifiait par ses pouvoirs chef de l'OLP ! Il n'était pas exclu de le voir parfois justifier d'autres mesures en tant que président de l'Etat de la Palestine ! Cette situation n'a que partiellement changée suite aux élections présidentielles de janvier 2005. Cependant, l'alternative serait encore plus compliquée à gérer : en cas d'élection à l'avenir d'un président de l'AP différent de celui du comité exécutif de l'OLP, comment faut-t-il partager les tâches entre les deux 'chefs' ⁽⁴¹⁾ ?

L'État de Palestine n'existe pas effectivement ; cependant, ce fait n'obère en rien le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, dès lors que l'exercice de ce droit n'est pas plus lié à l'appartenance à

⁽⁴⁰⁾ Comme déclaré par le chef du bureau de mobilisation et d'organisation de Fatah à Gaza, Abdalla Al-Franjee, dans une conférence de presse, tenue à Gaza le 10 novembre 2005. Voir la page de Wafa (agence de presse Palestinienne) : <http://www.wafa.pna.net/body.asp?id=69787>

⁽⁴¹⁾ Cette inquiétude est sensé rester théorique car, '*inshalla*', comme diront les Palestiniens, il y aura un Etat Palestinien d'ici 2009.

un État qu'il n'y aboutit nécessairement ⁽⁴²⁾. Le droit à l'autodétermination comme principe général du droit international n'est plus sérieusement contesté ; en fait, nous pouvons, sans aucune hésitation, confirmer qu'il est même reconnu comme une norme impérative du droit international ⁽⁴³⁾. Le problème commence quand il s'agit de savoir *qui* a le droit à l'autodétermination et *comment*. En d'autres termes, le problème est de savoir qui forme un peuple et qui de ces peuples peut revendiquer le droit à un État, et donc aller à l'encontre un autre principe fondamental du droit international moderne, le principe de souveraineté des États.

Il n'est pas question de reconnaître le droit à l'autodétermination pour tous les peuples ; cependant, ce principe reste le fondement juridique sur lequel est basée la lutte du peuple palestinien pour son indépendance nationale ⁽⁴⁴⁾. En réalité, l'autodétermination devient un droit précisément au moment où elle est invoquée par un groupe reconnu comme constituant un peuple et en relation à un territoire qui peut servir comme unité d'autodétermination ; or, le peuple palestinien remplit ces deux critères ⁽⁴⁵⁾.

Le seul titulaire légitime du droit à représenter tout le peuple palestinien reste l'OLP ⁽⁴⁶⁾ et ses institutions même si, il est vrai, nous constatons qu'un rôle toujours plus grand est joué par l'AP au niveau international, depuis sa création suite aux accords d'Oslo. Créée grâce aux accords avec Israël, mais toujours légitimée par l'OLP et puis par les élections de 1996, l'AP existe et fonctionne d'une manière quasi-étatique, même si elle est privée d'une réelle juridiction souveraine, ce qui cause un certain chevauchement entre les institutions de l'AP et celles de l'OLP. Cette confusion a signifié une augmentation de l'autoritarisme dans les territoires sous juridiction palestinienne et du manque de transparence.

⁽⁴²⁾ Nous rappellerons ici, à titre d'exemple, la résolution de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, adoptée le 8 avril 2004 (qui mentionne au chapitre 5 le droit des peuples à l'autodétermination) à une majorité de cinquante-deux pays contre un (les États-Unis), puisqu'elle affirme à nouveau "*le droit permanent, constant et inconditionnel du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à instaurer son État palestinien indépendant et souverain*". La Commission précise qu'elle "*aspire à voir ce droit appliqué concrètement dans les meilleurs délais*".

⁽⁴³⁾ Dans l'arrêt de la CIJ dans l'affaire du *Timor oriental*, la Cour affirme que "(...) le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, est un droit opposable *erga omnes*". Une jurisprudence confirmée par la Cour dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 relatif aux conséquences juridiques de l'édification du mur qu'Israël est en train de construire dans le territoire palestinien occupé.

⁽⁴⁴⁾ DAJANI, Omar, 1997: p. 29.

⁽⁴⁵⁾ DAJANI, Omar, 1997: p. 33. Le même auteur précise que les Palestiniens étaient, au début, définis par ce qu'ils n'étaient pas (communautés non juives de la Palestine) ; plus tard, et suite à la *nakba* (mot arabe signifiant la 'catastrophe'), la question palestinienne a surtout été considérée comme une question des réfugiés, autrement dit comme des individus qui ont des droits et non en tant que communauté. Dans les années 1960, de multiples facteurs ont joué un rôle essentiel dans la reconnaissance des Palestiniens comme un peuple bien distinct. DAJANI, Omar, 1997 : pp. 33-45.

⁽⁴⁶⁾ L'OLP est reconnue comme représentant des Palestiniens par les institutions onusiennes, la Ligue Arabe, et les Palestiniens eux-mêmes. Par la déclaration d'Oslo, Israël reconnaît l'OLP : après avoir rappelé les principaux éléments contenus dans la lettre de M. Arafat au PM Rabin le 9 septembre 1993, le Ministère des Affaires étrangères israélien écrit sur sa page officielle dédiée aux accords d'Oslo : « *In reply, Israel recognized the PLO as the representative of the Palestinians in the peace negotiations* ».

Le centre d'impulsion politique semble donc passer doucement, mais d'une manière ininterrompue, de l'OLP à l'AP⁽⁴⁷⁾. En même temps, un autre passage moins visible s'effectue : celui d'une cause liée à un mouvement national de libération d'un peuple majoritairement en diaspora à un embryon d'État qui administre la population des territoires occupés et réclame un État *tout court*⁽⁴⁸⁾. Ce faisant, la cause palestinienne d'un peuple en recherche d'autodétermination risque de se réduire à une question d'un peu plus de territoire et/ou d'autonomie. Le retrait unilatéral de Gaza s'inscrit dans cette logique.

1.3. Les défis actuels de l'Autorité Palestinienne

Comme nous avons confirmé dans les premières lignes de l'introduction, l'AP devait, en fait, faire face à deux grands défis : le *premier* est un défi à court terme et est lié à la passation des pouvoirs à Gaza, suite au plan unilatéral de désengagement ; le *deuxième* est un défi à long terme, et consiste à réussir la réforme du secteur de sécurité⁽⁴⁹⁾. Nous constatons, effectivement, une prise de conscience plus grande de l'AP de la nécessité de réformer ses propres forces, et de leurs procurer des moyens et du personnel professionnel, pour pouvoir reprendre la situation en main car les services de sécurité, dans leur Etat actuel, sont incapable de répondre aux attentes de la population, qui demande, plus que jamais, de la sécurité quant à leurs personnes mais aussi leurs biens et leurs propriétés.

1.3.1. Les Défis à Court Terme

Le 8 février 2005, Sharon et Abbas se sont réunis pour la première fois. Le premier avait déclaré :

To our Palestinian neighbours, I assure you that we have a genuine intention to respect your right to live independently and in dignity. I have already said that Israel has no desire to continue to govern over you and control your fate. We in Israel have had to painfully wake up from our dreams, and we are determined to overcome all the obstacles which might stand in our path in order to realize the new chance which has been created⁽⁵⁰⁾.

Auparavant, le 18 décembre 2003, dans la conférence de *Herzliya*, le Premier Ministre (PM) Israélien avait déclaré :

We are interested in conducting direct negotiations, but do not intend to hold Israeli society hostage in the hands of the Palestinians... we would like you [the Palestinians] to govern yourselves in your own

⁽⁴⁷⁾ Deux exemples prouvent cela : 1) Le renfort des institutions de l'AP. Un rôle principal est joué par le président Abbas, qui jouit du respect et de l'appui international, Israélien et local. Ce rôle renouvelé de l'AP est clair, en particulier à travers l'activité du nouveau ministre des affaires étrangères (Nasser Al-Kidwa). En outre, le Conseil Législatif Palestinien - le CLP - sera renforcé par les élections prévues pour 2006, avec la participation possible de Hamas. 2) Le désengagement israélien de Gaza favorisera une juridiction territoriale palestinienne additionnelle, bien qu'elle soit limitée, puisqu'il manque le contrôle des frontières et la continuité des territoires. Néanmoins, l'AP voit son rôle augmenté comme une entité quasi-étatique dans le contrôle des affaires liées à la sécurité.

⁽⁴⁸⁾ Pour reprendre l'expression d'Azmi Bishara.

⁽⁴⁹⁾ Ce qui nous intéresse ici ce n'est pas d'analyser les étapes prises à court terme pour s'assurer une évacuation souple, car cela a, *grosso modo*, été réalisé. Il est donc plus important de présenter les étapes à accomplir pour s'assurer une réforme tant souhaitée des forces de sécurité et le rôle international en ce domaine (le sujet de la section successive). Cependant, pour assurer le succès du plan de désengagement, la CI et les Palestiniens se sont mobilisés.

⁽⁵⁰⁾ Le discours du PM Israélien est publié sur la page officielle du Ministère israélien des Affaires Etrangères.

country...a democratic Palestinian state with territorial contiguity in Judea and Samaria and economic viability, which would conduct normal relations of tranquillity, security and peace with Israel...The 'Disengagement Plan' will include the redeployment of the IDF along new security lines and a change in the deployment of settlements, which will reduce as much as possible the number of Israelis in the heart of the Palestinian population...I would like to emphasize; the 'Disengagement Plan' is a security measure and not a political one ⁽⁵¹⁾.

C'est dans ce même mois que le PM Israélien a déclaré l'intention d'Israël de désengager unilatéralement de Gaza et le nord de la Cisjordanie. Selon ce plan, vingt deux colonies de Gaza et Quatre dans le nord de la Cisjordanie seront évacuées. De côté Palestinien, ce plan ne doit pas se substituer à la Feuille de Route. L'arrivée de Abbas au pouvoir a été suivie par une reprise (timide mais importante) des contacts entre Israël et l'AP. Le plan de désengagement reste un plan unilatéral ; on ne peut pas prétendre que l'AP ait un rôle actif. Par conséquent, la tâche de l'AP était encore plus difficile qu'elle pourrait sembler. Malgré cela, l'AP s'est adaptée en prenant des mesures (avec l'appui de la CI) qui ont assuré la réalisation de ce plan sans incidents graves. En voici quelques exemples :

- L'instauration d'un Comité-Interministériel, présidé par le PM, Ahmad Qurei, qui a désigné le Ministre des Affaires Civiles, Mohammad Dahlan, comme coordinateur. Le comité inclut aussi les Ministres de Finances, Planification, Economie Nationale, Intérieur et Sécurité Nationale, Justice, Logement et Travaux Publics. Un sous-comité Technique a été créé. Officiellement, le rôle du comité n'était pas lié aux affaires sécuritaires, mais le rôle du coordinateur avec les FSAP a eu une influence indirecte ⁽⁵²⁾.
- Malgré le fait que c'est un plan unilatéral, le minimum de coordination nécessaire avec l'AP nécessitait avoir un interlocuteur unique du côté palestinien. Ce rôle a été joué par le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Nationale (MI). Le coordinateur de la CI en matière de sécurité était le Lt. Gen William Ward. Le MISN de l'AP a formé une Equipe Transitoire de Planification de Sécurité pour coordonner des activités des FS de l'AP (FSAP) par rapport aux défis du désengagement ⁽⁵³⁾.
- La Force de Désengagement (le '5000') : le MI a annoncé, début juin 2005, la volonté de recruter une nouvelle force pour assister les FSAP. 70000 candidatures ont été enregistrées ! Le MI a conclu qu'il était préférable de former cette force à partir des différents corps déjà existants plutôt que d'entraîner un nouveau personnel, et de désigner le Général *Jumaa' Ghali*, de la Police Costale à la tête de cette force ⁽⁵⁴⁾.

Les Palestiniens espéraient une réponse positive à trois attentes liées au plan de désengagement de Gaza : la souveraineté, l'amélioration des conditions de vie sociale, économique et sécuritaire et la reprise du processus politique. Cependant, tous les détails du plan et les développements récents montrent que les

⁽⁵¹⁾ Le discours peut être consulté sur la page suivante: www.israelpr.com/sharonspeech1006.html

⁽⁵²⁾ SAI, 2005: 35-36.

⁽⁵³⁾ SAI, 2005: 36-37.

⁽⁵⁴⁾ SAI, 2005: 37.

attentes de la population palestinienne ne seront pas satisfaites. De l'autre côté, les Palestiniens de la Cisjordanie ne voient pas une grande différence dans leur vie quotidienne. Au contraire, nouvelles préoccupations sont apparues dans les territoires, liées au manque de sécurité. Ils sont convaincus que le plan de désengagement de Gaza est utilisé pour consolider la colonisation en Cisjordanie. L'AP, de son côté, n'a pas beaucoup d'argumentation pour prouver le contraire.

1.3.2. Les défis à long terme

Le deuxième défi est lié au premier car le désengagement d'Israël de Gaza et l'évacuation des colonies de Gaza et ceux du nord de la Cisjordanie a poussé l'AP à prendre une position, hésitante au début mais bien claire par la suite, qui consiste à vouloir prendre la situation en main. La CI a également montré une volonté de faire d'un tel projet un succès. Cependant, le défi de la RSS reste distinct du premier défi : en fait, la réforme en général et la RSS en particulier, étaient programmés des années même avant la conception de l'idée de désengagement Israélien (au moins, de la mise à connaissance du public). En plus, les objectifs, dans le premier cas, renforcer les FS étaient relativement simples : éviter des accidents graves pendant et dans le futur immédiat du plan de désengagement. A long terme, les objectifs ne peuvent qu'être plus ambitieux : la RSS Palestinien doit être basée sur les principes de l'efficacité, la durabilité, la responsabilité, l'intégration et la rationalisation, la propriété locale, la distribution équitable des incitations, rationalisation et acceptabilité sociale ⁽⁵⁵⁾.

Dit autrement, dans le premier cas, le premier niveau de réforme (renforcement des FS pour répondre à une situation d'urgence particulière) était suffisant mais à long terme, la réforme devait aller outre : renforcer le contrôle législatif et juridique sur le secteur sécuritaire de l'AP devient donc impératif ⁽⁵⁶⁾. Soyons clairs : les résultats d'une telle approche du RSS sont aussi positifs sur les forces elles-mêmes. Ainsi, les actuelles initiatives incluent la redistribution de rationalisation et de force de la FS AP, le renforcement de la commande et les mécanismes de commande, la réduction de taille à travers la retraite, changements aux commandes et l'intégration des militants dans la FS AP ⁽⁵⁷⁾.

1.3.2.1. L'origine de la défaillance dans le secteur de Sécurité

La RSS est encore plus urgente quand le système de sécurité est dysfonctionnel. Un système de sécurité est considéré dysfonctionnel s'il ne fournit pas la sécurité à l'Etat et à la population ; pire encore, s'il est la cause de cette insécurité. De plus, le secteur de sécurité ne peut pas être considéré fonctionnel en manque de gouvernance. En ce sens, la RSS signifie surtout réduire le déficit sécuritaire (le manque de sécurité ou même la production d'insécurité) mais aussi réduire le déficit démocratique (le manque de supervision et de contrôle du secteur de sécurité ⁽⁵⁸⁾). En ce sens, plusieurs signes montrent que le système

⁽⁵⁵⁾ SAI, 2005: 6.

⁽⁵⁶⁾ SAI, 2005: 6.

⁽⁵⁷⁾ SAI, 2005: 7.

⁽⁵⁸⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 16.

de sécurité dans les TOP est dysfonctionnel et nécessite des efforts énormes pour être réformé. Pour Nathan Brown, trois raisons peuvent expliquer la défaillance des services de sécurité palestiniens :

First, they lack professionalism... Second, there is no clear oversight of the security services... Third, the security services have become involved in ancillary activities that will be difficult to disentangle from their main work ⁽⁵⁹⁾.

Pour d'autres, c'est la manière de gouverner de Mr. Arafat qui est principalement en cause ⁽⁶⁰⁾. De ce même point de vue, conclut le *Think Tank* américain, Council of Foreign Relations, pour répondre à la demande « pourquoi tant de branches ? », et en faisant une citation de Gal Luft ⁽⁶¹⁾.

They were a legacy of Arafat. The late PA president deliberately set up a labyrinthine system to pit the security units against each other, ensure the military would never grow strong enough to depose him, and make himself the sole official in control of the various forces ⁽⁶²⁾.

Il ne faut pas, cependant, oublier que les pouvoirs élargis initiaux, attribués au Président, étaient prévus par les accords d'Oslo (donc, avec l'approbation d'Israël). Comme souligné par Yezid Sayigh :

Oslo II placed considerable authority in the hands of the President, including the right to issue legal decrees (with the force of law) in all spheres, to make appointments at any level of the civil service and police, to establish or dissolve institutions, and to disburse sizeable public funds without audit. The President also wields a veto over the legislature, doubles as the Minister of Interior, and continues to serve as Commander-in-Chief and Chairman of the Palestinian Liberation Organization. This concentration of power has been deepened by the lack of judicial independence and by restrictions on the Palestinian Legislative Council. All of these factors distort the legal framework that the PF is supposed to uphold and impede political oversight and juridical review of PF operations ⁽⁶³⁾.

Anne le More, dans son article récent ⁽⁶⁴⁾ mentionne ce même point aussi mais elle souligne que cela était également le produit des accords d'Oslo :

If it was in part a legacy of the centralized, secretive and patronage based bureaucratic structure of the revolutionary PLO in exile, the authoritarian nature of the PA regime was also a product of the peace agreements ⁽⁶⁵⁾.

SAYIGH énoncent d'autres raisons qui ont compliqué la tâche des FS, que nous pouvons regrouper comme suit : celles liées à Israël et consolidées par les accords d'Oslo, et celles liées aux FSP elles mêmes, qui sont respectivement : 1) la division territoriale entre la Cisjordanie et Gaza, la subdivision de Cisjordanie en A, B et C, l'immunité des Israéliens devant les institutions palestiniennes et le contrôle

⁽⁵⁹⁾ BROWN, Nathan J., 2005: 16-17.

⁽⁶⁰⁾ FINE, Jim, 2003: 8.

⁽⁶¹⁾ Auteur du livre « *Palestinian Security Forces: Between Police and Army*, Washington DC, 1998 ». Il est le co-directeur de 'Institute for Analysis of Global Security'.

⁽⁶²⁾ PAN, Esther, 2005.

⁽⁶³⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 102-103.

⁽⁶⁴⁾ Avec un titre très provocateur : « *Killing with Kindness : Funding the Demise of a Palestinian State* ».

⁽⁶⁵⁾ LE MORE, Anne, 2005: 986.

d'Israël des entrées et des sorties des villes Palestiniennes ; 2) le manque d'expérience des FSP des fonctions de police civile et de l'imposition de la loi et de l'ordre en temps de paix ⁽⁶⁶⁾.

Le rôle négatif joué par certains individus en terme d'institutionnalisation des FSP doit être relativiser par tous ce que nous avons présenté dans les sections précédentes qui a permis à certains d'en profiter. Plusieurs exemples peuvent être cités ici : le point de passage de Karni (du côté Palestinien) à Gaza a été contrôlé par les forces de l'Organisation de Sécurité Préventive (OSP). Ils imposaient des frais qui finissaient dans les coffres de Forces de Sécurité Nationale (FSN) et/ou dans les poches de certains individus ⁽⁶⁷⁾ ; plusieurs FS avait *de facto* un monopole sur certains biens en échange de pot-de-vin ⁽⁶⁸⁾.

En plus, il y a des points communs entre le système sécuritaire qui s'est instauré dans les territoires palestiniens après Oslo et ceux des pays Arabes voisins (où se sont formés une partie des personnels qui composent actuellement les FSP). Ainsi, ce qui s'applique à ces pays pourra aussi être valable pour le cas Palestinien ⁽⁶⁹⁾.

Prenons le cas de la corruption, qui n'intéresse pas seulement les pays Arabes, et, d'ailleurs, n'est pas limité au secteur de la sécurité, mais qui peut intéresser aussi toutes les institutions et les fonctionnaires dans le public comme dans le privé. La corruption est, en fait, l'antithèse de la réforme et peut dégénérer en d'autres phénomènes, comme le clientélisme et le népotisme par exemple ⁽⁷⁰⁾. Pour certains auteurs, les incidents de corruption ne sont pas rares dans les pays Arabes de Moyen Orient. Ne pas avoir une punition légale pour des cas de corruption, serait grave et négative pour le bon fonctionnement des institutions ; mais le pire serait de ne pas avoir de punition sociale (à travers l'exclusion des individus qui la pratiquent) quant à de tels agissements ⁽⁷¹⁾. Le secteur de sécurité n'est pas exempt de tels dangers ⁽⁷²⁾.

Les Palestiniens sont particulièrement concernés par de telles réformes car leur économie est, en grande mesure, dépendante des aides internationales. Or, les aides dépendent aussi des mesures concrètes réalisées par l'AP pour combattre la corruption et encourager la transparence :

The donors call on the next Palestinian legislature and cabinet to implement the reforms necessary for economic revival, including the required steps to ensure law and order, to disarm militant groups, to improve fiscal management and planning, to fight corruption, and promote transparency and accountability

⁽⁶⁶⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 103.

⁽⁶⁷⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 13.

⁽⁶⁸⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 13.

⁽⁶⁹⁾ Voir par exemple: LUETHOLD, Arnold, 2005.

⁽⁷⁰⁾ Soyons attentifs: cela ne signifie pas qu'une culture juridique est incompatible avec les principes de gouvernance ou de la modernité (même si, de l'autre côté, aucune culture juridique ne peut prétendre de la perfection). D'ailleurs, nous avons soutenu à plusieurs reprises que la plupart des problèmes actuels des pays arabes sont liés à une période historique et un contexte politique particulier, qui s'étend de la période ottomane jusqu'au colonialisme. En plus, il y a des exemples multiples de philosophes et de juristes Arabes et Musulmans depuis le Moyen Age qui montrent cela. Nous avons traité le cas d'Ibn Khaldun par exemple dans notre thèse de doctorat en droit Public à l'université de Fribourg : « The Enactment of Constituent Power in the Arab World : the Palestinian Case », 2006.

⁽⁷¹⁾ JREISAT, Jamil E., 2002: 170.

⁽⁷²⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 106.

in all Palestinian institutions. Effective performance on these issues will facilitate donor willingness to provide increased support ⁽⁷³⁾.

Dans sa présentation, faite pendant un workshop organisé à l'université de Birzeit, le colonel Issa Abu 'Ram a proposé un projet de réforme, qui mérite d'être évoqué ici ⁽⁷⁴⁾. Ce projet serait divisé en deux phases : *premièrement*, surmonter la crise à travers un plan convaincant, basé, d'un côté sur une AP unie, qui sert l'intérêt public palestinien et de l'autre sur l'arrêt de la violence et l'adoption d'une réponse stratégique équilibrée basée sur des principes moraux. *Deuxièmement*, déterminer le modèle vers lequel les Forces de Sécurité Palestinienne (FSP) vont se diriger. Après ces deux étapes préliminaires, le colonel a présenté trois éléments qu'il considère indispensables dans ce processus de RSS : préparer un cadre constitutionnel des FS accompagné d'une stratégie nationale de sécurité ; changer la méthodologie à travers le changement de leadership et leur entraînement ; Augmenter le professionnalisme des FS. Le Brigadier Général Ibrahim El Masri ⁽⁷⁵⁾, quant à lui, a présenté plusieurs recommandations à la fin de son discours, dont les deux suivants : prendre une décision politique définissant les responsabilités de chaque appareil sécuritaire en Palestine ; émaner une constitution qui détermine le rôle et les responsabilités de chaque appareil.

Les deux discours ont été suivis par une discussion intéressante, dont quatre éléments méritent d'être inscrits ici : Etablir une politique de sécurité nationale qui ne peut pas être contenue dans un seul parti ; les différents appareils doivent être soumis à la constitution et à la loi, et non vice versa ; qualifier les différents appareils sécuritaires pour neutraliser les effets liés aux relations tribales ; établir un système de supervision, pour contrôler les violations des libertés et des droits par les services de sécurité.

1.3.2.2. La RSS et l'occupation Israélienne

Une majorité des Palestiniens perçoit l'occupation israélienne comme la première source de leur sentiment d'insécurité. C'est la première conclusion du rapport préparé par Riccardo Bocco et Luigi de Martino de l'IUED (Institut Universitaire des Etudes de Développement) de l'Université de Genève et de Arnold Luethold de 'Geneva Center for the Democratic Control of Armed Force' (DCAF) ⁽⁷⁶⁾.

Shortly before withdrawal from Gaza, 60 percent of Palestinians in the West Bank and 44 percent in Gaza, compared to 39 percent in East Jerusalem, said Israeli occupation was the single most important reason for them to feel insecure ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷³⁾ Coire les conclusion de la présidence de la 'ad hoc liaison committee' de la Banque Mondiale, réunie le 14 décembre 2005 à Londres. Le document est consultable sur la page :

<http://domino.un.org/unispal.nsf/0/469eb4c47aad7aca852570d80071f533?OpenDocument>

⁽⁷⁴⁾ Organisée le 28 juin 2004 'par Ibrahim Abu-Laghdod Institute of International Studies'. Les deux papiers et la discussion ont été publiés en arabe avec un résumé en anglais.

⁽⁷⁵⁾ Dans le même workshop cité ci-dessus.

⁽⁷⁶⁾ Le sondage a été effectué en juillet 2005 pour mesurer la perception Palestinienne de la gouvernance du secteur de sécurité. Le sondage a été fait parmi 1500 individus qui vivent en Cisjordanie, la Bande de Gaza et Jérusalem Est. Pour Riccardo Bocco, de l'IUED, il faut examiner le rapport existant entre développement et sécurité (entretien effectué le 23 novembre 2005).

⁽⁷⁷⁾ Can be consulted on line: http://www.dcaf.ch/mena/Palestinian_Perceptions.pdf

Il n'est donc pas possible, de séparer le concept de 'Sécurité Nationale' de celui de la 'résistance' contre l'occupation, qui n'est pas exclusivement limité à la résistance armée, bien entendu ; ainsi, la négociation peut être considéré comme un de ses moyens. La manière différente de percevoir le concept de Sécurité Nationale peut s'expliquer déjà par la manière différente de percevoir la résistance, et ses objectifs. Cela explique aussi la schizophrénie des leaders Palestiniens, au cours des dernières décennies, mais aussi des Palestiniens eux-mêmes, en ce qui concerne les objectifs de leur lutte : quel est l'État dont ils parlent toujours ?

Si l'on demandait aux Palestiniens leur avis sur l'État qu'ils désirent avoir, on trouverait dans leurs réponses toutes les solutions possibles et imaginables, et contradictoires entre elles... Certains veulent un État palestinien s'étendant sur tout le territoire de la Palestine historique ; certains ne veulent pas d'État palestinien du tout, mais aspirent à l'établissement d'un État arabe ou islamique ; et certains se contenteraient d'un État palestinien dans le cadre des frontières de 1967, même si une partie de ceux-là considère qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une solution stratégique et transitoire, en attendant de recouvrer toute la Palestine historique, tandis que les autres pensent qu'un État tel que celui-là sera totalement dépendant de l'État juif ⁽⁷⁸⁾. Ces différents points de vue au sujet du concept d'État, de son essence et de son extension peuvent se ranger dans les catégories divisant la population palestinienne, pour reprendre l'expression de Khalidi dans son ouvrage '*L'identité palestinienne*'. Cet auteur affirme que,

even though in many ways the Palestinians had become a unified people, in others they were still fragmented, and understood their history in terms of a multiplicity of narratives ⁽⁷⁹⁾.

C'est ce qui explique aussi les changements dans les positions des directions palestiniennes elles-mêmes au sujet de l'État. Initialement, elles évoquèrent un État palestinien démocratique ("*Un gouvernement pour toute la Palestine*", Charte nationale de 1968). À la suite de la guerre d'octobre 1973, elles ont commencé à parler d'une autorité nationale combattante comme premier pas stratégique vers l'État démocratique ; et lorsque le CNP a proclamé l'indépendance de l'État de Palestine, en 1988, l'État de Palestine était devenu synonyme de Cisjordanie et bande de Gaza, avec Jérusalem-Est pour capitale.

Dans le cadre des accords d'Oslo, les dirigeants palestiniens sont revenus à l'idée d'une Autorité autonome comme étape de transition, même si l'intention des deux camps divergeait quant au contenu de cette étape de transition et de ses objectifs. Ceci explique la contradiction actuelle : d'un côté, l'AP continue à préparer l'instauration de l'État dans le cadre de la "solution à deux États", adoptée par le quartette dans la 'feuille de route' – qui a été saluée par le CS et l'AG – ; de l'autre, Israël continue à construire le mur/muraille de séparation/sécurité (selon la version) et à élargir les colonies de la Cisjordanie, ce qui rend la création d'un État palestinien viable impossible.

⁽⁷⁸⁾ Une très belle analyse est présentée par Salafa Hajawi, dans *Majallatu-d-dirâsâti-l-filistîniyyah* (Revue d'Etudes Palestiniennes, édition arabe), n° 53, Beyrouth, 2003

⁽⁷⁹⁾ KHALIDI, Rashid, 1997: 33.

Cependant, c'est précisément l'État qui a eu de tout temps – et continue d'avoir aujourd'hui – pour les Palestiniens une importance extrême. En effet, en plus de considérations pratiques, leur rattachement à l'État a toujours représenté pour eux le seul moyen leur permettant de conserver leur territoire et de faire en sorte que les Palestiniens continuent à exister en tant que peuple. Selon Al-Qasem,

[t]he Palestinian people never abandoned the idea of having their own independent state, which has been their demand since the British mandate period ⁽⁸⁰⁾.

Cette différence dans la vision commune Palestinienne, engendre d'autres phénomènes encore, liés par exemple, à la manière dont ils conçoivent leur droit à l'autodétermination, et donc les moyens dont ils disposent pour résister l'occupation. Cette différence a des répercussions directes sur l'utilisation des armes et donc sur la sécurité.

1.3.2.3. La RSS et la résistance armée

Si le peuple palestinien est titulaire d'un droit à l'autodétermination, jusqu'à l'établissement d'un État indépendant, et si ce droit n'est pas effectivement satisfait à cause d'une occupation militaire israélienne, quels sont les moyens dont les Palestiniens disposent pour réaliser ce droit ⁽⁸¹⁾ ? En fait, l'existence d'un droit à l'autodétermination d'une nation sous occupation et la négation par l'occupant d'un tel droit porte nécessairement à une conséquence logique : les premiers ont le droit de résister l'occupation. L'utilisation de la force est permise mais la résistance s'exprime aussi par d'autres moyens.

Dans le contexte palestinien, nous pouvons distinguer trois catégories de positions soutenues par les Palestiniens en relation avec les moyens de résistance. Il y a ceux qui croient que l'utilisation de la force est la seule option restante. D'autres refusent catégoriquement de recourir à la force. Une troisième catégorie ne refuse pas et n'exclut pas la possibilité de recourir à la force, mais considère cela comme la dernière carte à jouer.

Cependant, l'utilisation de la force pour résister à l'occupation militaire, au nom du droit à l'autodétermination, est-elle exemptée de toutes règles ? En d'autres termes, est-ce que l'autodétermination (principe du droit international) donne le 'droit' de violer d'autres règles de droit international considérés comme *cogens* ? Selon le DIH, la force, une fois employée pour résister à l'occupation, doit nécessairement s'inscrire dans les limites de droit international, qui donne une légitimité internationale aux aspirations nationales d'un peuple qui revendique son droit de disposer de lui-même. En d'autres termes, l'utilisation de la force doit s'inscrire dans le cadre du droit, spécialement le DIH ⁽⁸²⁾.

⁽⁸⁰⁾AL-QASEM, Anis, 1987/8., 315.

⁽⁸¹⁾ L'occupation, a écrit Edward Saïd, ne finit pas volontairement ou unilatéralement par la force occupante ; elle ne finit pas non plus à travers des négociations totalement contrôlées par le plus fort. E. SAID, *op. cit.*, p. 94.

⁽⁸²⁾ En ce sens, il est inadmissible de la part de quelques groupes de résistance palestiniens d'utiliser la force contre des civils israéliens (attentats-suicide sur des bus qui transportent des civils par exemple). Il est clair que ces actes sont liés à l'occupation militaire israélienne, qui peut les expliquer mais jamais les justifier. Pour plus de détails, voir : KHALIL, Asem, 2004.

Par contre, parmi les Palestiniens, il y en a qui considèrent le recours à la force, dans le contexte international et interne actuels, comme un choix erroné à cause du bilan de forces. En réalité, suite aux attentats de 11 septembre et à la 'guerre totale contre le terrorisme' qui en a résulté, il existe une confusion entre deux concepts qu'il faut bien distinguer : la résistance et le terrorisme. En fait, il y a un risque sérieux pour les Palestiniens de passer aux yeux du monde d'un peuple qui cherche son indépendance à des bandits et des terroristes barbares ⁽⁸³⁾. Les attentats suicides contribuent à diffuser et aggraver cette confusion ; en conséquence, nous pouvons confirmer – avec quelques dirigeants palestiniens – que ces attentats sont aussi contreproductifs au regard des aspirations légitimes du peuple palestinien et des intérêts nationaux ⁽⁸⁴⁾.

Beaucoup de Palestiniens préfèrent la légalité internationale. Ainsi, ils optent pour un recours aux institutions internationales notamment, L'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU ; La Cour internationale de Justice ; La Cour pénale internationale ⁽⁸⁵⁾. Il n'est pas évident d'imaginer comment Israël peut être obligé à se retirer des territoires palestiniens occupés et de cesser d'empêcher la réalisation du droit des peuples à l'autodétermination et les violations de leurs droits. Cependant, il est clair que cela ne se fera pas à travers les institutions internationales actuelles. Quelles sont alors les alternatives que nous pouvons proposer ? Les Palestiniens ne doivent pas sous-estimer le rôle de l'opinion publique israélienne pour faire pression sur son gouvernement, de la Cour Suprême israélienne pour l'application du DIH dans les territoires palestiniens occupés, et des ONG israéliennes pour sauvegarder les droits de l'homme fondamentaux. Pour cela il faut encourager les contacts entre les deux sociétés civiles, palestinienne et israélienne, même pendant les moments conflictuels les plus sanglants, et la connaissance réciproque et donc la reconnaissance de la souffrance de l'autre. Une vision statique ne suffit pas, il faut donner de l'espérance, d'où l'importance d'une initiative qui a suscité les réactions les plus contradictoires, 'l'initiative de Genève', signée avec solennité par M. Abed Rabbu du côté palestinien et M. Youssi Belin du côté israélien, à titre personnel et non pas en tant que représentants de leur gouvernement.

Cependant, l'application du droit international ne dépend pas nécessairement (au moins pas seulement) de la bonne volonté des individus. Loin de nier l'importance de la démocratie et de son existence en Israël, il

⁽⁸³⁾ Dans une étude publiée par 'Ibrahim Abu-Laghd Institute of International Studies' à l'université de *Birzeit*, Dr. Beck a présenté les différentes stratégies possibles de jeu de force que les Palestiniens peuvent jouer vis-à-vis d'Israël. Il a présenté d'une manière exhaustive les raisons pour lesquels les attentats suicides (à côté évidemment son caractère immorales, et contraire aux droits de l'homme de base) constituent une mauvaise stratégie et contre productive pour les Palestiniens car elle donne à Israël une plus grande supériorité au niveau diplomatique médiatique et affaiblissent aussi le camp de paix du côté Israélien. Son analyse est pertinente, et surprenante. D'ailleurs, il finit par présenter la capitulation comme la seule option pour les Palestiniens. BECK, Martin, 2004: 47. Cependant, ce n'est pas une idée nouvelle : déjà depuis la fin de la période transitoire (selon les accords d'Oslo, en 1999) mais surtout avec les attaques contre les installations de l'AP et le siège du président (*muqata'a*), plusieurs voix se sont fait entendre, en demandant à l'AP de déclarer sa propre dissolution.

⁽⁸⁴⁾ À ce propos, le Dr. Eyad El-Sarraj, un activiste humanitaire palestinien, écrivait récemment : "*Our duty should be to unmask the Israeli practices and its human rights violations and its determined attempt to destroy peace, but we have to be careful not to slide into their shoes*" L'article de E. EL-SARRAJ "On...Resistance", daté du 25 mai 2004, a été publié suite à l'assassinat du Dr. Al-Rantissi : voir http://www.amin.org/eng/evad_elsarraj/index.html

⁽⁸⁵⁾ Pour plus d'information, voir : KHALIL, Asem, 2005 (2) : 18-19.

semble que son système de fonctionnement interne empêche une prise de décision douloureuse en faveur d'un accord de paix avec les Palestiniens, basé sur la légalité internationale et surtout qui mettrait fin à l'occupation militaire la plus longue de l'histoire contemporaine. Cette situation doit changer, d'autant qu'en Israël il y a une tendance erronée de considérer le futur des territoires occupés palestiniens (appelés d'ailleurs par des noms bibliques) comme s'il s'agissait d'une affaire interne :

D'abord, le système électoral permet la formation des petits partis, extrémistes ou religieux, qui servent aux deux grands partis du pays pour compléter la formation gouvernementale. Ceux-ci doivent alors accepter leurs conditions. Avec la formation de *Kadima* par le PM Israélien Sharon, plusieurs, une solution est finalement trouvée ; cependant, l'état de santé du PM, a mis de doute sur le futur et le rôle à jouer de ce parti. Il est très significatif, cependant, que un des points importants du programme de ce nouveau parti est la modification du système électoral Israélien. *Deuxièmement*, le processus décisionnel du Cabinet israélien permet aux ministres d'agir individuellement selon leur idéologie, en ignorant des engagements pris par leur PM. *Enfin*, la manière dont est appliqué le droit international dans le système israélien interne pose également problème. En fait, il n'est appliqué que s'il est transposé en droit interne. Cela est normal dans un pays 'dualiste' comme Israël. Le problème est pourtant ailleurs, dans la manière de traiter le Droit International Humanitaire (DIH) qui ne serait pas traité de la même manière s'il s'agit du 'droit de la Hague' ou du 'droit de Genève' (⁸⁶).

(⁸⁶) Pour une analyse complète de ce point, voir : KHALIL, Asem, 2005 (2) : 20-22.

Deuxième partie :

La RSS dans les Territoires Palestiniens

La particularité de la RSS se trouve dans ses deux caractéristiques : *premièrement*, elle favorise une approche globale de la réforme envisagée et non pas sectorielle. Ainsi, toutes les réformes qui concernent la police, la défense, les renseignements, le système judiciaire... sont toutes englobées dans ce processus que nous appelons ici (et d'ailleurs, c'est le terme préféré des experts en la matière) la RSS ; *deuxièmement*, la RSS vise à mettre le secteur de sécurité sous une gouvernance démocratique, vu son engagement normatif vers la consolidation de la démocratie, promotion des droits de l'homme et la réforme judiciaire ⁽⁸⁷⁾.

2.1. La RSS : une priorité consensuelle sans un contenu partagé

Pour un activiste dans une ONG Palestinienne, il faut s'interroger quant aux motifs de telles réformes : est-ce pour répondre à des pressions internationales ou à un besoin de la population interne ? La nature des réformes serait différente dans les deux cas. Les réformes sécuritaires doivent répondre surtout à une nécessité populaire sans sous évaluer les engagements internationaux de l'AP ⁽⁸⁸⁾. C'est vrai. Mais c'est aussi vrai que tous les Etats, dont ceux disposant d'un système sécuritaire avancé, revoient périodiquement leur propre capacité et sont appelés à des réformes indispensables pour garder leur supériorité militaire d'un côté mais aussi pour diminuer les charges et augmenter l'efficacité de leurs propres forces et renforcer l'état de droit, en assurant un meilleur contrôle du législatif, du judiciaire et du public sur les FS. Ainsi, la RSS sert à améliorer la performance de leurs forces.

Dans la Feuille de Route économique de Aix Groupe, une approche 'économique' est adoptée au conflit Israélo Palestinien ; leur étude a été publiée en mai 2005, en vue du plan de désengagement unilatéral israélien ⁽⁸⁹⁾. Pour la reprise économique, un ensemble de réforme est indispensable de côté palestinien, surtout en terme d'amélioration de la situation sécuritaire :

In order to achieve economic recovery... Palestinians should increase the drive for internal reforms including implementing the rule of law, instituting a separation of powers, and developing mechanisms for legal recourse. This needs to be accompanied by the fulfilment of Palestinian commitments to improve the security situation... ⁽⁹⁰⁾.

Les appels à la réforme en matière de sécurité ne sont pas nouveaux et pas nécessairement une demande extérieure, mais fortement locale. Le CLP avait, dès 2002, publié un document en proposant, entre autre,

⁽⁸⁷⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 17.

⁽⁸⁸⁾ Dr. *Allan Jarrar* de *Al-Mubadara*, Adjoint de Dr. *Mustafa Barghouthi*. Ses propos sont recueillis lors d'un entretien en mai 2005, à Jenin.

⁽⁸⁹⁾ Le titre de cette étude: *Israel and Palestine : Between Disengagement and the Economic Road Map*.

⁽⁹⁰⁾ AIX GROUP, 2005: 7.

la limitation des périodes de service des commandants à quatre ans, la réduction du nombre des FS et le placement de ces forces sous une autorité civile telle que le MI sous la supervision du CLP ⁽⁹¹⁾. La RSS est devenue une priorité pour le nouveau président de l'AP, M. Abbas, qui a continué le processus de réforme avec vigueur et sans manquer de bonnes intentions, même les résultats restent faibles.

Le défi actuel, donc, de l'AP est de pouvoir imposer son autorité, et donc établir l'état de droit. En effet, dans les territoires sous juridiction Palestinienne, il faut avoir une seule autorité : celle légitimée par le mandat de l'OLP initialement et successivement par le vote populaire. D'où l'importance de renforcer le système judiciaire et policier. L'intervention de l'AP, néanmoins, est double : *premièrement*, l'utilisation des armes d'une manière illégale devrait être punie comme crime, et les groupes auxquels ces individus appartiennent ne sont pas sensés les couvrir (nécessité de renforcer le système judiciaire); *deuxièmement*, mener un dialogue avec tous les groupes de résistance palestinienne pour envisager une adhésion à un possible accord de paix total avec Israël et donc à une démilitarisation progressive des militants (pour cela il faut envisager le renforcement et la bonne coordination des FS).

Tous, Palestiniens, Israéliens et CI, ont intérêt à ce que l'AP réussisse avec succès la gestion de ce secteur. La responsabilité est donc partagée par tous, et non pas par les seuls Palestiniens. La RSS se présente donc comme le point où se croisent trois intérêts, des trois acteurs principaux de ce processus :

- 1) Le besoin de sécurité que la population civile sent plus que jamais ⁽⁹²⁾. Les RSS répondent à une exigence populaire, car la population sent les effets négatifs d'une militarisation répandue parmi des individus irresponsables. La *volonté* d'effectuer cette réforme est indispensable. En plus, les FS Palestiniennes ont la vocation, une fois l'indépendance achevée, de se convertir, au moins partiellement en une armée ⁽⁹³⁾. L'intérêt primordial que les Palestiniens veulent défendre, c'est l'indépendance.
- 2) Le besoin d'Israël d'une autorité qui administre les territoires Palestiniens évacués par les Forces Militaires Israéliennes. Israël a besoin d'un interlocuteur viable du côté palestinien pour empêcher la réalisation des attaques contre des cibles israéliennes à partir de ses territoires ⁽⁹⁴⁾. Ainsi, Israël, le détenteur *de facto* des autorités souveraines dans les territoires Palestiniens, en tant que force occupante, doit *permettre* à l'AP de se doter des outils et des personnes nécessaires pour accomplir cet objectif. L'intérêt primordial qu'Israël veut défendre est la sécurité. Ainsi, le progrès dans les négociations dépend en grande partie de la performance palestinienne en matière de sécurité (la

⁽⁹¹⁾ MEMRI, 2002.

⁹² Selon l'agence de presse 'Palestine', le nombre des morts, victimes de la violence interne dans les Territoires Palestiniens (219 personnes) dépassait, pour la première fois, le nombre des victimes de l'occupation Israélienne (218) dans la même année.

⁽⁹³⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 106.

⁽⁹⁴⁾ Cela explique pourquoi Israël a accepté que les forces de sécurité Palestinienne s'étendent à 30000 personnes (à Oslo II) et non plus à 9000 (à Gaza and Jéricho Area Implémentation - Caire), et de fait qu'elle a fermé l'oeil sur l'élargissement continu de ses forces. SAYIGH, Yezid, 2001: 102. Le même s'applique à l'armement et pour aux pouvoirs élargis donnés au président.

sécurité des citoyens israéliens, bien entendu). Comme souligné par Anne Le Roy, cela a signifié la répression des droits civiques et politiques de la population locale :

Repression and the curtailment of political and civic rights have thus also been central features of the {PA} regime, largely as a response to the security orientation of the political process since Oslo, that made continues to make, progress in negotiation process conditional upon Palestinian security performance ⁽⁹⁵⁾.

- 3) le besoin de stabilité dans la région et qui explique l'investissement de la CI dans ce processus de RSS. La participation de la communauté internationale à la résolution du conflit Israélo Palestinien est disproportionnée par rapport à la dimension géographique et humaine de tel conflit. Ainsi, la CI doit s'engager à aider l'AP financièrement et techniquement dans la RSS ⁽⁹⁶⁾. L'intérêt primordial que la CI veut défendre à tout prix, c'est la paix. Pour cela, la CI, des Etats et des organisations internationales, ont contribué et appuyé le régime instauré dans les TOP, au moins initialement, au prix de la démocratie et de la transparence. Comme souligné par Anne Le Roy :

The PA regime was built with international funds at the cost of democracy, transparency, accountability, the rule of law and respect of human rights. Not surprisingly, although it has survived, it has today lost much of its legitimacy and popularity ⁽⁹⁷⁾.

Cependant, ce n'est pas sans difficulté que se présente l'objectif de RSS, car, même si les intérêts des acteurs principaux se croisent sur le principe (la nécessité de RSS), les objectifs peuvent être contradictoires. Les contradictions entre les différentes priorités peuvent empêcher la réalisation des réformes souhaitées, malgré la déclaration de bonnes intentions. Comme souligné par Yezid Sayigh ⁽⁹⁸⁾, dans son article « *The Palestinian Paradox: Statehood, Security and Institutional Reform* » :

Understandably, there is little chance of genuine change so long as the overriding priority for the international community is the survival of the peace process, and for the Palestinians it is to attain sovereign statehood with its attendant political and economic autonomy and territorial integrity. This is unfortunate and ironic, since the transformation of Palestinian public institutions is key both to viable statehood and genuine independence and to the long-term legitimacy and durability of peace. The security sector illustrates this paradox particularly well ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹⁵⁾ LE MORE, Anne, 2005: 986.

⁽⁹⁶⁾ « Today, despite the many conflicts around the world requiring the urgent attention of the International Community (IC), disproportionate attention remains focused on Israel's occupation of Palestinian territory in the WB and the Gaza Strip. In large part, this reflects an implicit admission by the IC that the tragedy of the Israeli-Palestinian conflict has repercussions much broader and more relevant to international peace and stability than would otherwise be suggested by the physical size of the conflict». SAI, 2005: 11.

⁽⁹⁷⁾ LE MORE, Anne, 2005: 986.

⁽⁹⁸⁾ Yezid Sayigh est directeur adjoint du Centre des Etudes Internationales à l'université de Cambridge.

⁽⁹⁹⁾ SAYIGH, Yezid, 2001 : 101.

Les trois parties concernées expriment leurs inquiétudes en ce qui concerne la RSS :

	Les Palestiniens	Les Israéliens	La CI
L'intérêt primordial	Les Palestiniens veulent avancer dans la RSS car ils se sentent le besoin de plus de sécurité dans les villes et les villages palestiniens ; dans le chaos sécuritaire actuel, la population civile est la première à sentir les effets négatifs. La RSS est indispensable pour imposer l'état de droit, à travers le renforcement de police et de système judiciaire.	Les Israéliens s'intéressent à la RSS dans les territoires Palestiniens pour que l'AP puissent contrôler les individus et les cellules qui ont l'intention d'attaquer des objectifs israéliens. Ainsi, elle sera intéresser de voir les fractions palestiniennes démilitarisées.	La CI est intéressés à la RSS comme une partie indispensable des réformes en cours dans les TOP, en vu de la création d'un Etat Palestinien, dans le cadre de la formule concordée de deux Etats. La résolution du conflit Israélo Palestiniens est nécessaire pour la stabilité régionale et mondiale.
La ligne rouge à ne pas dépasser	Les Palestiniens ne veulent pas devenir les gendarmes de l'occupation israélienne et les garants de la sécurité de leurs citoyens. Ils ne veulent pas non plus une ingérence des Etats étrangers dans leurs affaires internes, surtout dans un secteur sensible comme celui de la sécurité.	Les Israéliens ne veulent pas que les Palestiniens utilisent les armes contre elles, que leurs territoires deviennent des bases pour cibler leurs citoyens. Ils ne refusent pas catégoriquement le rôle d'un acteur tiers dans le RSS, à condition que son rôle ne dépasse pas la limite de la coordination et de financement des projets et plans unilatéraux et des accords bilatéraux, avec les Palestiniens. Un rôle Américain plutôt qu'Européen est préférable.	La CI partage les peurs des uns et des autres et en ajoutent d'autres : elle ne veut pas aider dans la RSS sans s'assurer le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'état de droit. Ainsi, la RSS est par définition liée au renforcement de la gouvernance du secteur de sécurité ⁽¹⁰⁰⁾ .

La nécessité de RSS devient presque consensuelle, mais y a-t-il vraiment une vision commune des acteurs internationaux en ce qui concerne le secteur de sécurité ? Pour M. Arnold LUETHOLD, chef du programme MENA (Middle East and North Africa) à la DCAF la réponse est négative car les acteurs internationaux ont parfois des 'agendas cachés' et parfois, leurs intérêts sont difficiles à concilier entre eux et avec les intérêts nationaux ⁽¹⁰¹⁾. Souvent, dans un processus de RSS, on parle de rendre les FS, ou bien le gouvernement, et les autres pouvoirs étatiques, 'responsables'. Peu de fois, par contre, on entend dire que les acteurs internationaux doivent, eux aussi, être 'responsables'. Pourquoi pas, alors, penser à créer une '*Unité de Monitoring*', continuait M. LUETHOLD, qui suive toutes les communications des Etats tiers dans le cadre de ce processus de RSS ? Ainsi, les Palestiniens pourront suivre le 'développement' des positions des mêmes acteurs qui peuvent résulter contradictoires même à court terme ⁽¹⁰²⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Même si cette priorité n'est pas toujours claire car la RSS peut être confondue avec 'plus d'argent', 'plus de moyens', 'plus d'entraînement' des FS Palestinienne. Or, cela n'est pas suffisant, et pourra même être contre-productif. L'assistance technique est importante, mais pas suffisante à elle seule. SAYIGH, Yezid, 2001: 107.

⁽¹⁰¹⁾ Dans une entretien à Genève le 23 novembre 2005.

⁽¹⁰²⁾ Quelle pourra être la nature de ce 'monitoring group' ? Les Palestiniens eux même doivent y réfléchir, car c'est dans leur propre intérêt et pour se protéger contre les accusations extérieures. Cependant, il faut surtout que ce groupe contienne de fonctionnaires des différents ministères Palestiniens et non pas du seul MI car la RSS n'est pas limitée au renforcement des forces de sécurité, comme il est possible de penser à première vue. Le monitoring group, pour être efficace, doit être composé de fonctionnaires des Ministères qui sont potentiellement destinataires de suggestions et de projets venus de l'étranger. Notamment les Ministères de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, des

Mais les choses sont encore plus compliquées car ce n'est pas seulement la vision globale chez les acteurs internationaux qui manque, mais aussi –et c'est plus grave encore- une politique nationale de sécurité manque aussi chez les Palestiniens, eux mêmes. Ainsi, il est totalement légitime de se demander : 'y a-t-il vraiment une politique de sécurité nationale ?' ⁽¹⁰³⁾ D'autres peuvent répondre, justement : 'mais comment est-ce possible avoir une politique de sécurité nationale, quand l'occupation persiste encore sur les territoires et le peuple palestiniens ?' Il faut donc élargir la discussion et les consultations pour arriver à aboutir à un consensus national sur les étapes à suivre. Pour ce faire, il faut nécessairement un processus politique pour avoir une vision commune et partagée ⁽¹⁰⁴⁾.

2.2. Le concept de RSS

Dans un *workshop* organisé par PASSIA ⁽¹⁰⁵⁾ et DCAF ⁽¹⁰⁶⁾, Roland FRIEDRICH, un consultant DCAF, a présenté les composantes de la RSS ⁽¹⁰⁷⁾ : *premièrement*, la gestion civile du secteur de sécurité par le gouvernement, avec une division claire de la responsabilité entre les civils et les militaires ; *deuxièmement*, la supervision parlementaire du secteur de sécurité : le législatif doit donc avoir le pouvoir d'approuver les budgets de sécurité, d'adopter des lois liées à la sécurité. Il doit aussi avoir des pouvoirs en matière de stratégie et la planification de sécurité, fourniture d'armes, et des enquêtes et des investigations ; *troisièmement*, le contrôle judiciaire dans le sens où le secteur de sécurité est soumis au système civil de justice ; *quatrièmement*, le 'contrôle du public', y compris la société civile, les partis politiques, les ONG, les médias indépendants et les *think tanks*.

Le rôle des différents acteurs concernés par le processus de RSS, nécessite une clarification et une délimitation. C'est pourquoi, un cadre constitutionnel et juridique devient primordial. La séparation entre les trois pouvoirs et leurs rapports avec le citoyen, sont bien déterminés dans un texte normatif qui est à la base de l'ordre juridique : la constitution.

Le tableau suivant est une démonstration du rapport entre les composantes de la RSS ; pour apporter la gouvernance au secteur de sécurité, ces éléments sont intrinsèquement liés. Le degré de perfection de la RSS dépend de l'existence de ces éléments. Une délimitation constitutionnel et juridique pourra servir de cadre de référence.

Finances et –une fois créée- de la Défense. Ces fonctionnaires communiqueront entre eux mais surtout, prépareront des rapports périodiques destinés à l'instance la plus haute en terme de sécurité nationale : le HCSN.

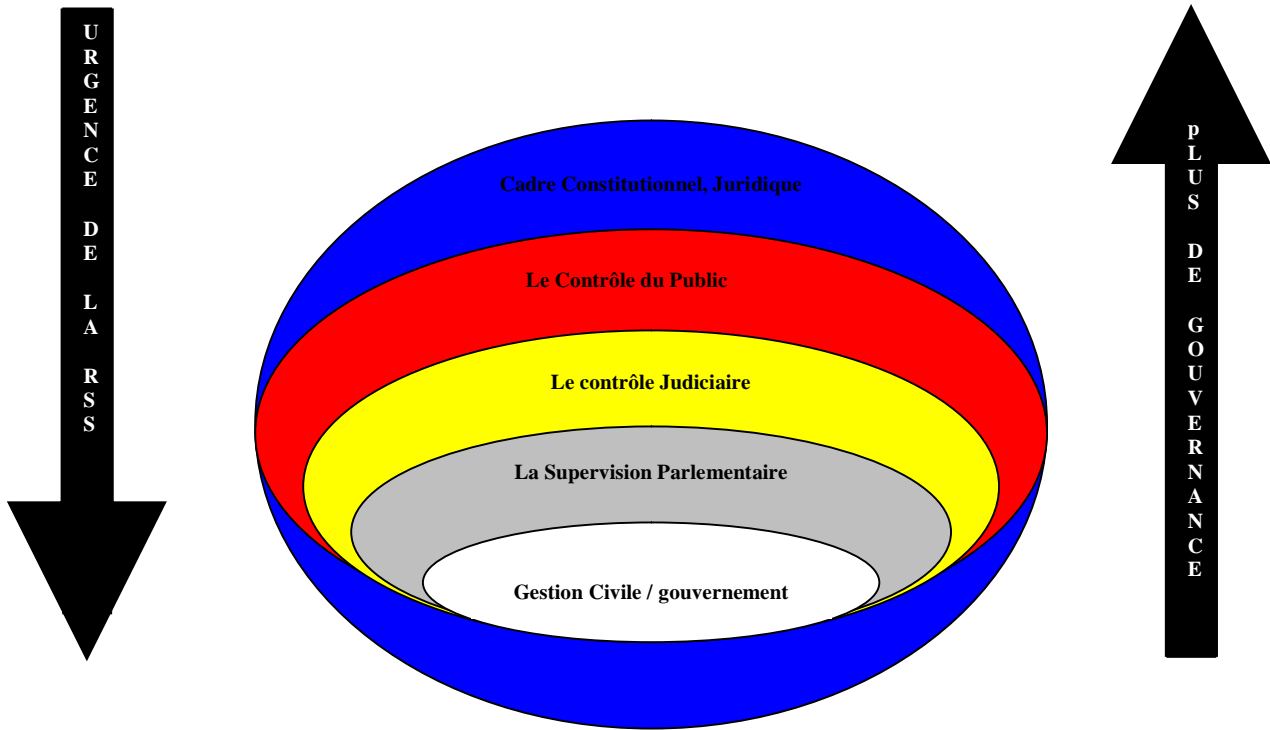
⁽¹⁰³⁾ Un sujet auquel, il semble que Ahmad Khalidi a dédié son dernier livre à paraître bientôt.

⁽¹⁰⁴⁾ Une idée défendue par M. Arnold LUETHOLD, de la DCAF.

⁽¹⁰⁵⁾ The Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs: <http://www.passia.org/index.htm>

⁽¹⁰⁶⁾ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: <http://www.dcaf.ch/>

⁽¹⁰⁷⁾ Une présentation Power Point est consultable en ligne : FRIEDRICH, Roland, 2005 (1). Une analyse plus détaillée de ces cinq éléments, HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 15.

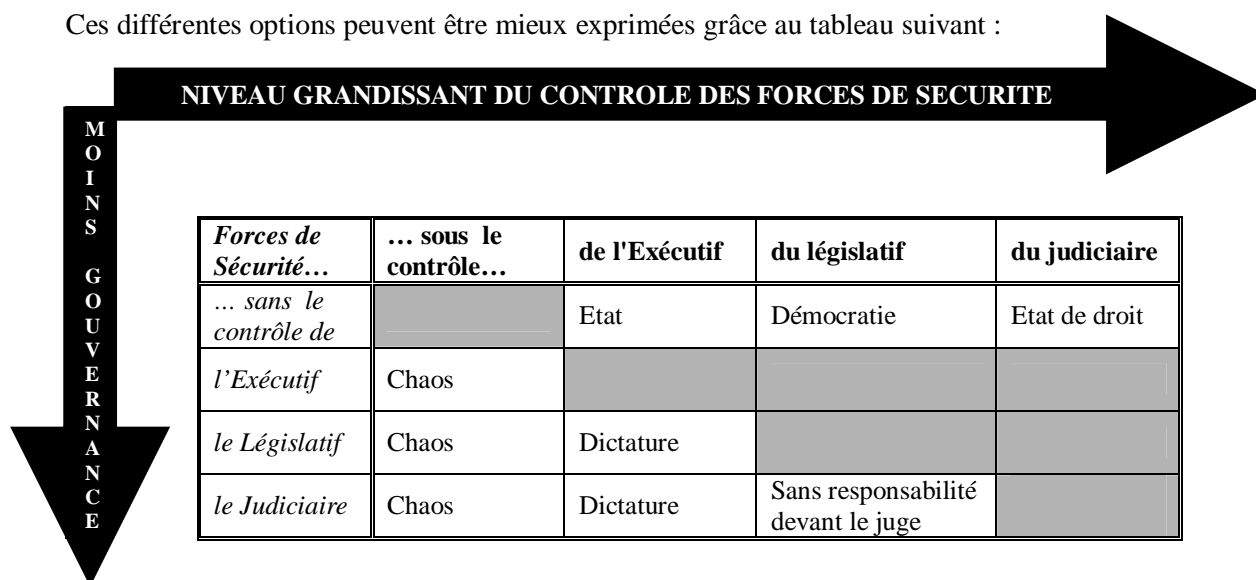


Notre approche sera donc, un peu différente : nous croyons qu'il faut distinguer les priorités. Nous sommes totalement d'accord que la réforme du secteur de sécurité ne peut se réaliser sans les apporter selon les principes de gouvernance ; nous sommes conscient aussi de la nécessité d'une approche globale. Cependant, s'il faut choisir, il faut donner la priorité aux choses de base. Un exemple peut clarifier cette position : à quelqu'un qui risque de mourir de faim, on lui donne du pain et non pas un livre sur la démocratie. Cela ne veut pas dire que la démocratie n'est pas importante et nécessaire : elle l'est. Cependant, dans ce cas-là, il faut éviter que cette personne-là meurt de faim : c'est ça ce que nous appelons prioritaire. Retournons au sujet principal : en ce qui concerne la gouvernance du secteur de sécurité, nous défendons ici l'idée selon laquelle il faut organiser les priorités ; ainsi, trois niveaux de gouvernance sont possible :

- Dans le premier cas, l'exécutif n'a pas le contrôle des FS. Nous avons une situation chaotique qui menace l'Etat qui risque de faillir ou se décomposer. L'exécutif doit reprendre ce qui lui appartient : le contrôle de la violence légitime. Le contraire équivaut à la fin de l'Etat.
- Dans le deuxième cas, le législatif ne surveille pas les FS et l'exécutif. Nous avons une autocratie. C'est seulement quand le peuple, à travers ses représentants, arrive à contrôler l'exécutif et les FS elles mêmes (à travers des mécanismes variés, notamment à travers le budget) que c'est possible de parler d'un système démocratique.

- Dans le troisième cas, les décisions des juges ne sont pas appliquées. Nous avons une démocratie (le peuple légifère, seul souverain) mais il manque l'état de droit ⁽¹⁰⁸⁾.

Ces différentes options peuvent être mieux exprimées grâce au tableau suivant :



Pour clarifier, encore plus, notre idée présentée auparavant, nous pouvons chiffrer notre tableau. Pour y arriver, il faut être d'accord sur deux points préliminaires : le chaos est à éviter à tout prix (donc, on lui donne la valeur « 0 ») et le contrôle des institutions de l'Etat est positif (donc on lui donne la valeur « 1 »). Quand l'exécutif a le contrôle des FS sans la supervision, nous avons la valeur « 1 »; quand le législatif a la possibilité de contrôler les activités des FS et le travail de l'exécutif, nous avons « 2 » points. Si le pouvoir judiciaire contrôle l'application de la loi, nous avons « 3 » points. Ainsi, le tableau présenté auparavant devient comme suit :

<i>Forces de Sécurité...</i>	<i>... sous le contrôle...</i>	<i>de l'Exécutif</i>	<i>du législatif</i>	<i>du judiciaire</i>
<i>... sans le contrôle de</i>		1	1+1	1+1+1
<i>l'Exécutif</i>	0			
<i>le Législatif</i>	0	+ 0		
<i>le Judiciaire</i>	0	+ 0	+ 0	
<i>Totale</i>	0	1	2	3

Par conséquent, l'idéal sera de réunir les conditions nécessaires pour faire régner le droit (« 3 » points), mais si nous sommes dans une dictature (« 1 » point), la priorité serait, évidemment, de mettre les bases pour des institutions qui reflètent la volonté populaire (vers la démocratie : « 2 » points) mais surtout d'éviter à tout prix le chaos (« 0 » point) ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ D'autres étapes peuvent être ajoutées, qui donnent au peuple (directement) ou à travers les différentes associations et ONG, mais surtout à travers les *mass media* de contrôler les forces de sécurité, eux aussi. Cependant, dans le cadre de ce travail, nous nous limitons à ces trois priorités.

⁽¹⁰⁹⁾ Une réalité, exprimée parfaitement par cette phrase cynique mais malheureusement vraie, faite par Muhammad Umaru, un tailleur au Nigeria : « A l'époque du régime militaire, l'Etat ne nous donnait rien, mais nous vivions en paix. Aujourd'hui, nous sommes dans une démocratie, l'Etat ne nous donne rien et nous ne vivons pas en paix ». PNUD, 2002 : 85. Un constat simple mais qui nécessite une réponse concrète.

Il ne faut pas être, cependant, naïf et croire qu'une re-organisation des FSP, leur provisionnement des moyens, la contribution à leur professionnalisation... seraient suffisants, même à moyens termes. Ainsi, l'élargissement du concept de RSS est indispensable pour sa réussite :

Security-sector reform should be a core objective for all parties concerned with the promotion of peace between Israelis and Palestinians. But the process will be most effective if it occurs in the wider context of promoting good governance, comprising the rule-of-law 'basket'—constitutional oversight, a functioning and independent judiciary and human rights—public finance and civil-service reform ⁽¹¹⁰⁾.

Mais, si nous sommes dans une situation chaotique, la priorité serait de redonner à l'exécutif le contrôle des FS ; donc, la soumission des FS au pouvoir politique/civil (gouvernement). Dans le cas palestinien, nous en sommes encore à cette première étape : la priorité immédiate est de mettre fin à la situation sécuritaire chaotique dans les territoires Palestiniens. Dans le chaos, il n'y a pas de place pour la démocratie, encore moins pour l'état de droit.

Mais, revenons encore plus en arrière : pour soumettre les FS à l'exécutif (puis soumis au contrôle du législatif et du judiciaire), il faut avant tout les unifier, les harmoniser et les professionnaliser. Pour cette raison nous allons présenter l'architecture des FSP comme introduction aux trois étapes de gouvernance, en harmonie avec les trois priorités que nous avons présenté dans les paragraphes précédents : *premièrement*, le contrôle des FS par l'exécutif, du militaire par le civil ; *deuxièmement*, le contrôle législatif des FS et de l'exécutif ; *troisièmement*, le contrôle judiciaire des lois, des actes du gouvernement et des FS.

2.3. L'architecture institutionnelle des FSP

L'étude que nous avons déjà cité, préparé par la 'Strategic Assessment Initiative', essaye de faciliter la compréhension des rapports existants entre les différentes forces palestiniennes ⁽¹¹¹⁾. Les auteurs ont essayé de présenter l'écart existant entre ce qui se dit et ce qui s'applique en réalité : le rapport entre l'officiel et l'officieux. Dans un autre tableau, ils présentent le processus décisionnel (assez compliqué) concernant les questions de sécurité nationale. Dans le cadre de ce travail, nous voulons présenter les différentes forces existantes dans les territoires Palestiniennes ⁽¹¹²⁾. Les auteurs de l'étude citée distinguent les Forces Militaires des FS et des Agences Civiles et autres instances. Ce n'est pas la seule

⁽¹¹⁰⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 106.

⁽¹¹¹⁾ Les forces de sécurité sont tous les organismes habilités par la loi à recourir à la force, à ordonner l'usage de la force ou en brandir la menace afin de protéger l'Etat et les citoyens. DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 16. Dans le cas palestinien, plusieurs organismes n'étaient pas encore habilités par une loi ; ce qui explique le renouvellement législatif récent du CLP en matière de sécurité, pour donner une base légale à ces forces créées auparavant *ad hoc* pour répondre à une situation particulière de crise.

⁽¹¹²⁾ Le SAI (Strategic Assesment Intiative) a dédié un chapitre sur ce sujet. Le rapport qui a été publié en anglais et en arabe est très intéressant, et contient, pour la première fois, une présentation détaillée du secteur de la sécurité, regroupée dans un seul chapitre. Nous reportons ici les éléments les plus importants. La traduction de parties de ce rapport en français sera donc de grande utilité et fera preuve de nouveauté.

manière de classement des forces Palestiniennes, mais nous l'adoptons quand même pour la facilitation comparative ⁽¹¹³⁾.

Le point dont font échos les remarques de plusieurs observateurs du secteur de sécurité en Palestine est toujours la même : le secteur de sécurité n'est pas entièrement institutionnalisé. Cela, malgré le fait que le président Yasser Arafat ait publié un décret le 17 juillet 2004 réclamant la consolidation et l'unification de la FS AP. Tandis qu'une étape dans la bonne direction, le décret n'offrait aucun mécanisme pratique ou opérationnel pour faire avancer le processus de la réforme de la FS AP. Le manque d'institutionnalisation palestinienne de sécurité nationale pose un défi sérieux à l'autorité du président de AP ⁽¹¹⁴⁾.

Il n'est pas sans intérêt de tracer l'origine des différentes FSP actuelles, mais ça serait déjà hors notre sujet principal. Cependant, ceux qui le font trouveront facilement qu'il y a différents types de forces selon leurs origines : il y a celles qui précèdent l'AP, donc, liées à l'OLP, qui ont fait leur retour dans les territoires de l'Autonomie Palestinienne suite aux accords d'Oslo ; d'autres, effectivement sont nées suite à ces accords, et devaient en assurer l'application ; d'autres encore sont des 'forces spéciales' nées *ad hoc*, pour répondre à une situation particulière de crise. Avec le temps, la 'situation particulière' qui a justifié ce troisième type de 'forces spéciales' pourrait disparaître mais les 'forces spéciales', quant à elles, restent ! Le résultat : une pluralité des FS dont nous ne connaissons pas exactement le mandat ; et si toutefois nous le connaissons, ses compétences pourraient être facilement confondues avec d'autres. Ce qui manque est effectivement une vision d'ensemble. Ce qui est consolant dans cette histoire c'est qu'il s'agit d'une situation typiquement transitoire : les Palestiniens, en fait, vivent une période particulière de leur histoire, et avec eux la région toute entière.

Mais la sécurité n'est pas la compétence des seules FS : effectivement, le rôle des autres institutions est indispensables : l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont un rôle important à jouer. Ainsi, le rôle de 'l'Etat' reste primordial. Cependant, la société civile est impliquée aussi, à travers les ONG et les associations... mais aussi en tant que l'ensemble des citoyens. La sécurité est de tous, et donc, elle est l'affaire de tous. Il n'est pas question, évidemment, de leur donner la possibilité de recourir à la force, car l'Etat reste le seul, dans la société, à disposer du monopole légitime de la force ⁽¹¹⁵⁾, mais la sécurité conçue de cette manière, ne serait pas perçue comme un instrument pour l'Etat pour se protéger des citoyens mais, au contraire, pour assurer leur protection, de l'ingérence des autres citoyens, évidemment, mais aussi de l'Etat lui-même ⁽¹¹⁶⁾. En fait, nul ne conteste désormais que la sécurité n'est pas une fin en

⁽¹¹³⁾ Les sources sont variées: BOCCO, Riccardo, MARTINO, Luigi de & LUETHOLD, Arnold, 2005; SAI; FRIEDRICH, Roland, 2005 (1); SAI, 2005. Parfois les chiffres sont différents de quelques centaines, dans ce cas là, nous avons adopté les chiffres reportés dans SAI, 2005.

⁽¹¹⁴⁾ SAI, 2005: 16.

⁽¹¹⁵⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 22.

⁽¹¹⁶⁾ Il est vrai que le concept de l'Etat (par exemple, l'anglo-saxon ou l'Europe continentale) pourra influencer la manière dont il conçoit son rôle vers la société. En France, par exemple, l'Etat est considéré comme le garant du bien commun et de l'intérêt général ; pour cette raison, l'Etat est omniprésent et il couvre, s'agissant de ses compétences, des espaces qui, ailleurs, sont laissés à la société civile. Cette culture est enracinée dans l'administration française. Pour cette raison, l'Etat est souvent 'personnifié' à travers des personnes, des emblèmes ou des signes. Il prend un

soi mais qu'elle doit en définitive servir le bien être général ⁽¹¹⁷⁾ : évidemment, ce bien être général n'est pas uniquement celui de la collectivité en méprisant celui de l'individu, et vice versa. La sécurité nationale se préoccupe plus de la protection humaine (en tant qu'individu ou collectivité) plus que de la protection de l'Etat ⁽¹¹⁸⁾. Cela étant, les FS servent également pour l'Etat pour qu'il se protège, lui aussi ⁽¹¹⁹⁾.

Selon les accords signés entre Israël et l'OLP à Washington, le 28 septembre 1995 (Interim Agreements, connu aussi comme OSLO II), Le 'Conseil' doit établir une force de police forte (article XIV) et sa composition est présentée dans l'annexe I. Outre la Force Maritime, les accords prévoient l'établissement de la 'Police Palestinienne' qui sera composée (selon article IV.2. de l'annexe I) de six branches :

- a. The Palestinian Police shall consist of one integral unit under the control of the Council. It shall be composed of six branches: (1) Civil Police (Al Shurta); (2) Public Security; (3) Preventive Security; (4) Amn Al Ri'asah ⁽¹²⁰⁾; (5); and (6) Emergency Services and Rescue (Al Difa'a Al Madani). In each district, all members of the six Police branches shall be subordinate to one central command. b. The Palestinian Police shall have a Palestinian Coastal Police unit in accordance with Article XIV of this Annex.

Cependant, avec le temps, plusieurs autres forces se sont formées. La visibilité de ses forces n'est pas évidente. Le tableau suivant est une contribution pour une meilleure transparence :

1. LES FORCES 'MILITAIRES' ⁽¹²¹⁾

	<i>Fondation</i>	<i>Etait présidées</i>	<i>Maintenant</i> ⁽¹²²⁾	<i>Personnel</i> ⁽¹²³⁾
Forces de Sécurité Nationale	5/5/1994	Gaza : Isamael Jaber	<i>Brigadier Suleiman Hillis</i>	10,600 (6500 + 4100)
		Cisjordanie : Abdul Razzak Mujeideh	<i>Brigadier Nidal Asouli</i>	
Renseignement Militaire	Musa Arafat			2590 ⁽¹²⁴⁾ (1650 + 940)
Force de Liaison militaire	Ziad Al Atrash			+/- 100
Force 17 (Sécurité du Président)		Ali Hasan Salameh in Beirut in 1972.		2600 (1500 + 1100)
Force Maritime		<i>Jumaa' Ghali</i> et son adjoint <i>Brig. Fathi Salbad</i> dans la bande de Gaza en 1994.		900 (700 + 200)
Forces Aériennes				90 (80 + 10)

visage, facilement identifiable et joignable. La sécurité des citoyens et de leurs biens devient donc une priorité de l'Etat.

⁽¹¹⁷⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 15.

⁽¹¹⁸⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 15.

⁽¹¹⁹⁾ En tout Etat de cause, entre l'Etat et le citoyen, c'est normalement le deuxième qui est le plus faible des deux et donc nécessite la protection : l'Etat sait bien comment se faire protéger.

⁽¹²⁰⁾ La Sécurité du Président.

⁽¹²¹⁾ A ce point, il faut préciser que les Palestiniens ne disposent pas d'un Ministre de la Défense, parce que jusqu'à maintenant, il n'y a pas d'Etat et pas de frontières internationalement reconnues. Selon les accords d'Oslo, des forces de sécurité bien précises seront instaurées dans les territoires mais il n'est pas question que les Palestiniens aient une armée ; au moins, par pour l'instant.

⁽¹²²⁾ Jusqu'en juillet 2005.

⁽¹²³⁾ Les chiffres apportés sont le total ; entre parenthèse nous reportons, respectivement, le nombre des FS à Gaza et en Cisjordanie.

⁽¹²⁴⁾ Selon BOCCO, Riccardo, MARTINO, Luigi de & LUETHOLD, Arnold, 2005, ils sont seulement 400.

2. LES FORCES DE SECURITE

Renseignements Généraux	Amin Al-Hindi		Cisjordanie : <i>Tawfiq Tirawi</i>	4300 (2650 + 1650)
			Gaza: <i>Tarek Abu Rajab</i>	
Sécurité Préventive	1995	Gaza : Mohammad Dahlan	<i>Suleiman Abu Mutlaq</i>	5600 (3500 + 2100)
		Cisjordanie : Jibril Rjoub	<i>Ziad Hab El-Reeh</i>	
Forces Spéciales	2001: Bashir Nafi'			1250 (250 + 1000)
Sécurité Spéciale	1995: Brigadier Muhammed Al-Whedi			<100

3. AGENCES CIVILES ET AUTRES BUREAUX

Police Civile	1994 - Ghazi Al-Jabali.	Mohammed Asfour puis Saeb Al Ajaz	Gaza: <i>Mahmoud Saidem</i>	18800 (12000 + 6800)
			Cisjordanie : <i>Ali'Husni (depuis avril 2005, chef de Gaza et Cisjordanie)</i>	
Défense Civile	1994 - Abdel Hai Abdel Wahed	Gaza: Abdel Wahed		975 (560 + 415)
		Cisjordanie : Mahmoud Abu Marzouq	<i>Saqr Mujahid</i>	
Le Bureau de Sécurité Extérieure	En Jordanie, en 1997 - Mahmoud El-Natour.			
Le Bureau du CdSN	2003 – Jibril Rajoub			10

4. LES FORCES NON STATUTAIRES ⁽¹²⁵⁾

Brigades des Martyres de Izz al-Din al-Qassam	Aile armée de Hamas	1000-1500
Brigades d'al-Quds	Aile armée de Jihad Islamique	Quelques Centaines
Brigades d'al-Aqsa	Des groupes armés liés à Fatah	500-700
Autres	Force des volontaires du Fatah, les Faucons du Fatah; Martyres des Batelions Abu Ali Mustafa ; les Brigades de la résistance nationale ; des groupes locales.	

Selon le Ministre Palestinien des Finances sortant, Salam Fayyad ⁽¹²⁶⁾, le nombre des membres des FS résultants sur la listes des salariés publics s'élève à 60000. Pour lui, la réorganisation et la restructuration se présentent comme une priorité ⁽¹²⁷⁾. Selon le Lt. Gén. William Ward, l'envoyé spécial des Etats-Unis pour les questions de sécurité (remplacé début décembre par le Gén. Maj. Keith W. Dayton) seulement 22000 d'un total de 58000 « *show up for work* » ⁽¹²⁸⁾.

Nous allons commencer par la présentation des trois principaux acteurs en matière de sécurité nationale : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Il est essentiel de mettre en place, d'une manière permanente, un

⁽¹²⁵⁾ Des sources font référence aux forces dites 'non statutaires' et donne des chiffres relatifs au personnel qui y font part. Cela doit être accepté avec modération car ces forces normalement sont composées dans la clandestinité : BOCCO, Riccardo, MARTINO, Luigi de & LUETHOLD, Arnold, 2005: 6.

⁽¹²⁶⁾ Le Ministre *Fayyad* a présenté sa démission pour pouvoir présenter sa candidature à l'élection législative prévue pour le 25 janvier 2006.

⁽¹²⁷⁾ Cette déclaration a été faite suite à la déclaration du Ministre sortant, le 17 décembre 2005, de la suspension de la participation de la liste qu'il préside (la troisième voie) à l'élection législative pour protester contre la chaos sécuritaire. La liste de Fayyad contient d'autres personnalités engagées pour les réformes de l'AP.

⁽¹²⁸⁾ Des propos recueillis dans le '*Los Angeles Times*', du 1 juillet 2005. Selon BRYNEN, Rex, 2005: 29 (note de bas de page, n° 60).

système de partage des pouvoirs, permettant de freiner les dérives politiques du secteur de la sécurité ⁽¹²⁹⁾. Dans un système de séparation de pouvoir, il faut trouver le juste équilibre (*'checks and balances'*, diront les américains) pour éviter une exclusivité d'un des trois pouvoirs sur le reste (normalement la tendance est plus forte chez l'exécutif, mais d'autres options sont possibles).

2.3.1 Le leadership national

Le principe de base pour la gouvernance du secteur de sécurité c'est la subordination du militaire au civil, au gouvernement. Comme confirmé par le rapport du PNUD, les relations entre les sphères civile et militaire doivent reposer sur une hiérarchie claire entre autorités civiles et forces de défense, sur les droits et obligations mutuels des deux parties et sur des relations avec la société civile reposant sur la transparence et le respect des droits de l'homme ; ainsi, les autorités civiles doivent être en mesure d'exercer un contrôle politique sur les opérations et le financement des FS ⁽¹³⁰⁾.

Dans le cas palestinien il y a un problème, lié à la confusion des rôles, au niveau de leadership exécutif nationale : qui est à la tête hiérarchique des FSP ? Le Président, dit-on facilement. Très bien, mais quel est son rôle exactement ? La réponse à cette question est moins évidente. En fait, s'il est précisé clairement que le Président est à la tête des FSP (article 39 de la LF et 126 du projet de Constitution), et il est donc sensé être à la tête de la prise de décision de sécurité nationale, le contenu de son pouvoir n'est pas clairement défini. En plus, le même article 126 du projet de constitution, parle d'un ministre qui dirige ses forces (donc le MI), mais, dans ce cas là, quel est le rôle de PM ? Il faut préciser que ce problème n'existait pas il y a quelques années ⁽¹³¹⁾. En effet, l'ère d'Arafat était marquée par son contrôle direct et personnel des forces Palestiniennes. Il n'avait aucun concurrent. Le tableau suivant présente les différents gouvernements, avec l'indication des postes de PM et de MI ⁽¹³²⁾ :

	Gouv.	Formation	Vote du CLP	PM	MI
ARAFAT	(1)	10/9/1994	----	(Arafat)	(Arafat)
	(2)	16/5/1996	50-24-6	(Arafat)	(Arafat)
	(3)	8/9/1998	55-28-3	(Arafat)	(Arafat)
	(4)	6/13/2002	51-17-1	(Arafat)	Abd el-Razzaq el-Yahya
	(5)	29/10/2002	56-18-0	(Arafat)	Hani el-Hasan
	(6)	30/4/2003	51-18-3	Mahmoud Abbas	Mahmoud Abbas
	(7)	7/10/2003	(Emergency)	Ahmad Qurei	
	(8)	12/11/2003	48-13-5	Ahmad Qurei	Hakam Bala'awee
ABBAS	(9)	24/2/2005	54-10-5	Ahmad Qurei	Naser Yousef

Le premier PM était l'actuel président, Mahmoud Abbas, désigné sous pression internationale et suite à l'approbation du CLP de l'amendement de la Loi Fondamentale, le 10 mars 2003. A cette époque, la CI

⁽¹²⁹⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 22.

⁽¹³⁰⁾ PNUD, 2005 : 90.

⁽¹³¹⁾ Peut-être d'autres problèmes, mais au moins pas ceux là !

⁽¹³²⁾ HIJAZI, Fouzi, 2003 & site officielle du PM Palestinien : http://www.pmo.gov.ps/arabic/gov_details.asp?id=7

(surtout les américains) voulait enlever des mains du président le contrôle des forces Palestiniennes. Mahmoud Abbas (maintenant président) avait démissionné de ce poste après moins de quatre mois. L'arrivée au pouvoir du président Abbas, a signé un certain retour vers la présidence et non plus vers le PM (Ahmed Qurei' tient actuellement cette position), qui s'est vu marginalisé dans ce processus de réforme de FS. Le rapport entre le PM, comme chef de gouvernement, dont le MI est un membre, et le président, comme chef d'Etat et commandant en chef, est ambigu et non défini (¹³³).

Le poste de MI a été créé en 2002 et le ministre en charge, dans le quatrième gouvernement de la vie de l'AP, était Abd *El-Razzaq el-Yahya* (¹³⁴). A ce moment-là, il a eu la juridiction sur la Police Civile, l'OSP et la Défense Civile : les trois branches du MISN, responsable de la sécurité interne. Le 14 avril 2005, le président Abbas a publié un décret présidentiel, qui a inclu plusieurs directives exécutives pour unifier les services de sécurité sous le parapluie du MISN. Les FSN ont été intégrées dans le MISN. Le décret a également réclamé l'intégration d'autres branches dans le FSN, sans définir qui. Les Renseignements Généraux (RG), cependant, sont demeurées en dehors de cet arrangement. Commencant en mai 2005, bien qu'aucun décret n'ait été publié à cet effet, mais reconnaissant une réalisation du besoin de rationalisation, le RG a commencé à faire rapport au MI, tout en continuant à rapporter directement au président. Cependant, le vrai contrôle du MISN des forces non-intégrées des RG, de la sécurité spéciale et des forces spéciales, n'est toujours pas consolidé, et cela prendra probablement un certain temps avant que le contrôle politique de toute la FS AP devienne incorporé au niveau institutionnel, politiquement et légalement (¹³⁵).

En effet, à ces trois institutions (le Président, le PM et le MI) il faut ajouter deux autres instances : le poste de Conseiller de la Sécurité nationale (CdSN) et surtout le Conseil de la Sécurité Nationale (CSN) :

La position du CdSN a été créé par le défunt président Yasser Arafat et n'est pas encore prévu par la loi. Il reste, cependant, influent et cela est dû à l'autorité personnelle du brigadier Général Jibril Rajoub. Il était le commandant de l'OSP en Cisjordanie jusqu'en 2002, et en maintient un rapport. Le CdSN conseille le président sur des sujets de sécurité, y compris des questions de réforme. En outre le CdSN exécute un rôle crucial dans les entretiens avec les factions. Le bureau du CdSN effectue des analyses en matière de sécurité en se basant sur des évaluations de toutes sources. Le bureau du CdSN a actuellement dix personnes, bien que pas plus de trois fonctionnaires conduisent l'évaluation stratégique. Le reste est impliqué dans l'administration et le travail de secrétariat.

De l'autre côté, le Haut Conseil de Sécurité Nationale (HCSN) a été créé en 1994 en tant que moyen de surmonter les critiques faites à ce moment-là selon lesquelles le contrôle civil (non Présidentiel) des services de sécurité manquait. Yasser Arafat a établi et a présidé les réunions du HCSN, qui a inclus des ministres mais surtout les commandants de la FS AP (¹³⁶). Selon SAYIGH, l'établissement de HCSN en

(¹³³) SAI, 2005 : 16.

(¹³⁴) Le MI et de la Sécurité Intérieure est Naser Youssef, jusqu'à les élections législatives du 25 Janvier 2006.

(¹³⁵) SAI, 2005: 16.

(¹³⁶) Selon le décret présidentiel (de Raouhi Fattouh) du 14 novembre 2004.

1994 n'était pas de grande aide en ce qui concerne la responsabilité devant le législatif. En plus, les règles internes sont informelles et le nombre large des membres le rend inefficace ; ce qui explique d'ailleurs le fait que les commandants des FS continuaient à appliquer les règlements interne, en ignorant les documents issus du HCSN. Cependant, en terme opérationnel, le HCSN, à cette époque là, était plutôt utile :

It has offered direction on operational matters, and has clarified the division of labour between various PF branches concerning powers of detention and interrogation in security and civilian cases. In 1998, the HCNS drafted standardised mission statements and rules of engagement, although these have still to be ratified by Arafat ⁽¹³⁷⁾.

Le président actuel de AP projetait rétablir le Conseil de Sécurité Nationale (CSN). Cela explique le décret du 25/9/2005, selon lequel Abbas a restructuré le CSN et repris sa présidence de PM Qure'i, qui avait été nommé auparavant à la tête du CSN, par le président *ad Interim*, suite à la disparition du Arafat.

2.3.2. Le contrôle législatif

Personne ne veut prétendre à la substitution de l'exécutif dans son rôle de base, aux FS. Le parlement et le gouvernement ont, effectivement, des rôles différents en matière de sécurité, mais leur responsabilité partagée est de maintenir un secteur de sécurité efficace ⁽¹³⁸⁾. Le rôle du législatif est de demander des comptes à l'exécutif et d'en contrôler l'action ⁽¹³⁹⁾. Cela est possible par trois mécanismes de contrôle au moins :

- 1) Légiférer en matière de sécurité car les FS qui touchent les libertés individuelles ne peuvent pas agir hors la loi. Il est vrai que les lois liées à la sécurité sont normalement préparées par l'exécutif, car, selon l'opinion répandue, la politique en matière de sécurité incomberait 'naturellement' à l'exécutif, cependant, le législatif peut proposer des amendements qui reflètent une différente approche de la question ⁽¹⁴⁰⁾.
- 2) Contrôler l'usage que font les organisations chargées de la sécurité, de leur part (non négligeable) du budget. Ainsi, les priorités du législatif pourront être plus proche du peuple, qui sont sensé les représenter ⁽¹⁴¹⁾.
- 3) Participer au processus de détermination et de promulgation des lois relatives à la politique de sécurité nationale.

Le contrôle parlementaire, cependant, doit surpasser trois types d'obstacles (qui correspondent à ces trois mécanismes mentionnés auparavant) : *premièrement*, la complexité du secteur de sécurité pour les députés ; *deuxièmement*, le droit au secret peut entraver la volonté de transparence dans le secteur de

⁽¹³⁷⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 105.

⁽¹³⁸⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 20.

⁽¹³⁹⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 18.

⁽¹⁴⁰⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 18.

⁽¹⁴¹⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 19.

sécurité ; *troisièmement*, la coopération internationale en matière de sécurité peut finir par exclure le parlement du processus de formulation d'une politique sécuritaire nationale ⁽¹⁴²⁾.

Malgré ces obstacles objectifs et compréhensibles, la sécurité doit suivre une approche globale et disciplinée. Pour une gouvernance démocratique, la transparence (limité, évidemment) est indispensable : *premièrement*, les informations relatives à la planification des mesures de sécurité et aux moyens qui lui sont alloués doivent être facilement accessibles, tant au sein des pouvoirs publics qu'à l'opinion. La société civile doit avoir les moyens et la capacité de surveiller les FS et d'apporter une contribution constructive au débat politique sur la sécurité. *Deuxièmement*, les FS doivent donc se soumettre aux mêmes principes de gestion publique que les autres pans du gouvernement, sous réserve d'ajustements mineurs pour garantir la confidentialité nécessaire à la sécurité nationale ⁽¹⁴³⁾.

Dans le cas palestinien, les trois mécanismes cités auparavant ont été rarement mis en place pour des raisons variées. Comme précisé par un juriste consultant de Al-Haq, pour une réforme en Palestine en matière de sécurité, il faut agir sur trois niveaux : 1) des lois claires et précises ; 2) le renforcement du système judiciaire et l'application des sentences des juges ; 3) mettre fin aux tribunaux parallèles (des gouverneurs ou des chefs des appareils sécuritaires) ⁽¹⁴⁴⁾.

Un observateur externe ou interne peut remarquer le rôle insuffisant joué par le législatif, en terme de contrôle des FS : manque des lois, manque de contrôle sur leurs activités et sur leur projet. Cela s'ajoute au manque d'une politique nationale de sécurité, et l'absence du CLP de la participation active dans ce processus.

La réglementation des FS dans les territoires Palestiniens était l'exception et non pas la règle ⁽¹⁴⁵⁾. Suite aux accords d'Oslo, six types de FS ont été formés, sous le nom de police Palestinienne. C'était la compétence du 'Conseil', désigné initialement par l'OLP et élu successivement par les résidents de Gaza, Cisjordanie et Jérusalem Est. L'établissement de ces forces donc précédait l'élection du CLP et les procédures de législation donnait un rôle déterminant au président de l'AP, soit à travers ses pouvoirs de rejet ou simplement de non signature des projets de loi du CLP, soit à travers les pouvoirs de publication ou non dans le journal officiel (une condition pour l'entrée en vigueur d'une loi). N'oublions pas aussi que la majorité des membres du CLP était du Fatah, le parti du président.

Cependant, il est très curieux de remarquer la reprise de l'activité du CLP ces dernières années, en matière de sécurité. Ainsi, des lois sont déjà adoptées (par exemple, la loi de l'assurance et des salaires des FSP en 2004, des Renseignements Généraux en 2005) et d'autres sont en préparation ou sont en attente d'être adoptées (Le Conseil de Sécurité Nationale, la Loi de Police Nationale...) Cependant,

⁽¹⁴²⁾ DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : 19.

⁽¹⁴³⁾ PNUD, 2005 : 90. Voir aussi le tableau : l'Annexe (5).

⁽¹⁴⁴⁾ Naser Al-Rayyes, un consultant et chercheur à Al-Haq, ONG à Ramalla, durant un entretien en août 2005.

⁽¹⁴⁵⁾ Une présentation brève mais intéressante du cadre législatif peut être trouvé dans : EU COPPS & PNA Ministry of Interior, 2005.

légiférer tout seul ne suffit pas. D'ailleurs, il y a même une indifférence populaire de telles activités car le chaos sécuritaire est plus que jamais présent.

L'absence de poste de MI (jusqu'en 2002, il s'agissait d'une fonction endossée par le président lui-même, élu au suffrage universel, donc, hors du champ de contrôle du CLP) a empêché le CLP de contrôler et de demander des comptes sur le chaos sécuritaire dans les territoires Palestiniens ⁽¹⁴⁶⁾. Les FS restaient donc sous le contrôle direct et personnel du Président ⁽¹⁴⁷⁾. Les FSP ne sont pas non plus soumises aux autorités municipales locales et des gouvernants ⁽¹⁴⁸⁾.

En ce qui concerne le budget des FSP, c'est le CSN (une institution encore non prévue par la loi, mais par décret présidentiel issu *ad hoc*) qui est compétent en matière de validation et de contrôle du budget lié à la sécurité : c'est une anomalie ⁽¹⁴⁹⁾. Une révision de la LF et l'adoption d'une loi appropriée doivent régler l'affaire : réglementer la composition et les compétences du CSN par la loi, et redonner au CLP renouvelé son rôle dans le contrôle budgétaire. Le problème est que le CLP n'a pas toutes les connaissances en ce qui concerne la sécurité. Comment faire l'équilibre entre l'exigence d'un contrôle budgétaire du CLP et la nécessité des connaissances particulières pour le secteur de sécurité (très délicat dans le cas palestinien) ? Tel est le défi.

D'ailleurs, les salaires des membres des FS, étaient versés directement par le président ce qui augmente l'attachement de personnel à son organisation sécuritaire, plutôt qu'à la patrie, à son chef plutôt qu'à l'autorité civile. Comme l'a souligné un député 'indépendant' du CLP :

Il y a une accumulation dans le chaos sécuritaire. La loyauté des FS vers son chef est plus forte que la loyauté vers la patrie. Les changements effectués par Nasser Youssef sont seulement d'apparence ⁽¹⁵⁰⁾.

Pour certains, Arafat avait toléré l'autofinancement des FS :

Arafat appears to have tolerated or even encouraged a degree of 'self-financing' by (and corruption within) the security services, both to finance them beyond the bounds of the PA budget and as a political reward to loyal supporters ⁽¹⁵¹⁾.

Cependant, il faut noter que les dépenses en matière de sécurité forme une partie non négligeable du budget général, dont une grosse partie est destinée aux salaires (une manière de combattre le chômage),

⁽¹⁴⁶⁾ Comme souligné par Sayigh, "the FS is not accountable in any way to the PA Council of Ministers or to the Palestinian Legislative Council, since it answers to Arafat as PA President and Commander-in-Chief of the PLO, rather than in his additional capacity as the Minister of Interior". SAYIGH, Yezid, 2001: 104.

⁽¹⁴⁷⁾ L'idée était d'ailleurs très répandue selon laquelle chaque force répond devant le président directement, sans consultation avec les autres forces, et parfois contre les intérêts des autres : dit autrement, chaque force servait le président pour limiter l'influence de l'autre force.

⁽¹⁴⁸⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 105.

⁽¹⁴⁹⁾ Selon l'article 2 (7) du décret présidentiel du 25/9/2005.

⁽¹⁵⁰⁾ Fakhry Turkman est un député indépendant de Jénin. Ses propos ont été recueillis lors d'un entretien en mai 2005.

⁽¹⁵¹⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 13.

qui restent cependant précaires ⁽¹⁵²⁾. C'est un constat sur lequel s'accordent les observateurs. Dans une étude récente sur les finances publiques de l'AP, Rex Brynen a souligné :

In examining the sectoral composition of the PA budget, several elements stand out. One is the very large proportion of government expenditure on the security services (29% in 2002). Some of this was certainly underpinned by security needs. However, as discussed below, much of this employment was attributable to the web of political patronage that developed under Arafat ⁽¹⁵³⁾.

En ce qui concerne la politique nationale de sécurité, le CLP n'est pas nécessairement l'instance la plus adaptée à une telle charge : *premièrement*, pour une question de pure légitimité, car le CLP aurait dû finir son mandat depuis 1999 ; *deuxièmement*, plusieurs groupes Palestiniens n'en font pas partie et ne participe pas à leurs activités ; *troisièmement*, la non représentativité des Palestiniens de la Diaspora. Ainsi, l'adoption d'une politique de sécurité nationale commune semble une urgence, et la participation du CLP sera indispensable mais après les élections envisagées pour janvier 2006.

2.3.3. Le Contrôle Judiciaire

Un des risques d'une réforme d'une telle ampleur, est de penser que changer la législation ou édicter des décrets résoudra le problème : la réforme n'est pas une transposition d'un système préétabli dans un autre système. Une réforme pareille est vouée née à l'échec. Cependant, cela ne veut pas dire non plus de 'sectoriser' les réformes : cette sectorisation a des avantages évidemment mais elle a aussi des inconvénients. En plus, dans plusieurs domaines, et pas seulement dans le secteur de la sécurité, la réforme (ainsi conçue comme des changements formels) n'était pas accompagnée par une adaptation, ni par une consultation suffisante et donc une adhésion indispensable pour le succès d'une telle réforme. La réforme, ainsi vue, devient une politique de l'Etat et exclusivement de l'Etat. L'Etat s'approprie la réforme et exclu tout les autres acteurs. Une telle réforme serait une réforme par le haut. C'est le cas des pays arabes en général, dans leurs démarches de réforme de leur système administratif en général ⁽¹⁵⁴⁾.

Les actes ne suivent pas nécessairement à ces bonnes promesses de réformes. Ainsi, le scepticisme vers le secteur public augmente et le manque de confiance aussi. Or, ce sont des éléments clé pour assurer le succès de la réforme souhaitée. Dans les pays arabes en général, plusieurs indices montrent un changement d'attitude, vis-à-vis de la réforme. Ce changement est lié à des événements intérieurs mais aussi extérieurs. Dans les dernières décennies, les pays arabes semblent viser les lois existantes qui ne sont plus à la mode. La loi et la réforme juridique deviennent la cible et non pas le moyen, l'agenda et non pas les instruments pour y arriver. L'objectif est donc de moderniser son système pour répondre aux nécessités de la globalisation et de l'économie de marché ; des réformes sont entamées aussi pour répondre aux standards internationaux et pour respecter les droits fondamentaux de l'homme. Cependant, l'écart existant entre la loi et son application reste énorme ⁽¹⁵⁵⁾.

⁽¹⁵²⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 106.

⁽¹⁵³⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 18-19.

⁽¹⁵⁴⁾ JREISAT, Jamil E., 2002: 173, 175.

⁽¹⁵⁵⁾ BAHAA-ELDIN, Ziad, 2004.

D'ici, un rôle déterminant serait celui d'un système de justice efficace qui assure l'application des lois approuvées par les représentants de peuple. L'état de droit assure une réglementation des conflits devant le juge ou un arbitre à la place du recours individuel à la force. L'Etat, donc, a le monopole de l'utilisation de la force, mais les moyens dont il dispose ne doivent pas s'échapper au contrôle de juge. Cependant, pendant les années de l'*Intifada* en particulier, le système judiciaire était le plus touché ; cela est lié effectivement au chaos sécuritaire. Pour SAYIGH, une des considérations primordiales devant la RSS, c'est effectivement le système de justice ⁽¹⁵⁶⁾.

A ces défaillances dans le système de justice, s'ajoute un autre problème : les décisions des juges doivent être exécutées. Or, les FS, destinataires directs ou indirects de ses décisions n'ont pas toujours la volonté de collaborer. Parfois, seuls les moyens manquaient. L'intérêt de voir les FS, soumise au droit, n'est pas seulement lié à la nécessité de protéger le citoyen des FS mais aussi pour protéger les membres de ces forces contre les décisions arbitraires de leurs supérieurs hiérarchiques, et pour développer ainsi une culture d'appartenance nationale et non au corps auquel ces individus appartiennent.

2.5. Le Rôle de la communauté internationale

La RSS était une étape importante dans la logique de la Feuille de Route, comme souligné par SAI. Le rôle de coordination et d'assistance joué par une partie tiers dans le domaine de RSS sera un facteur critique de succès ⁽¹⁵⁷⁾. Toutefois, la coordination ne signifie guère la substitution des acteurs principaux car les risques de la faillite sont majeurs : les réformes seront présentées comme des impositions extérieures, que l'on refuse catégoriquement, sans avoir même examiné le contenu ! Dans ce cas là, le contenu des réformes a peu d'importance. Ainsi, ce sont les Palestiniens eux-mêmes qui doivent décider du contenu et du processus de réforme et non un acteur de l'étranger.

Cela dit, nous répétons ici que le rôle de la CI est indispensable pour la réussite d'un projet si ambitieux, comme celui de la RSS dans les territoires Palestiniens. Maintenant, ceux qui ont une vision limitée à une réforme de nature 'structurelle' peuvent envisager un rôle limité au premier niveau de réforme, celui lié aux FS elles-mêmes en oubliant la 'gouvernance', donc en amputant une partie importante de la RSS. C'est par exemple le cas de SAI qui présente quelques formes de la participation internationale dans le secteur palestinien de sécurité : la formation et l'équipement ou l'assistance technique dans les domaines du maintien de l'ordre, des militaires et de l'intelligence. Ainsi, il est crucial que cette activité soit coordonnée avec une seule contrepartie palestinienne.

En ce qui concerne la RSS en Palestine, il y a différentes approches, selon les acteurs concernés, leurs agendas, affichés ou cachés, et leurs stratégies. Selon Roland Friedrich, consultant pour la RSS, les approches peuvent être regroupés en deux : il y en a une agenda en faveur d'une reconstruction des FSP (Israël et USA) pour créer des FS fortes capables de mettre fin à la violence pratiquée par certains groupes, sans accepter, cependant, les leaders élus démocratiquement (une manière de marginaliser

⁽¹⁵⁶⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 106.

⁽¹⁵⁷⁾ SAI, 2005: 7.

Arafat) ; l'autre est celle réformiste, qui reflète aussi une volonté populaire et appuyé par des acteurs internationaux, notamment l'UE, en promouvant la démocratie et l'état de droit. Puis le même auteur conclu :

The divide between the 'restructuring' and the 'reformist' agendas is essentially a result of conflicting political and strategic perspectives on the Israeli-Palestinian conflict. The Israeli and US understandings of security reforms, which envision the revival of the Oslo model of a limited policing authority, are ultimately at odds with the Palestinian objective of attaining statehood and sovereignty, including a fully developed security sector. In the post-Arafat era, however, the short-term challenges faced by advocates of both perspectives are quite similar, namely the re-assertion of the Palestinian Authority's (PA) legitimate monopoly of force and the reconstruction of security capacities. This is based on a convergence of interests between the actors involved: on the Palestinian side, a vast majority is tired of lawlessness, crime and economic deterioration; for Israel and the US, the enforcement of law and order and the end of Palestinian violence are preconditions for the resumption of any political dialogue with the PA (¹⁵⁸).

2.5.1. L'implication de la communauté internationale dans la RSS

Les Etats Unis ont décidé d'assurer une assistance supplémentaire aux Palestiniens dans leurs efforts de réformes et de développement des opportunités économiques. Une place importance est donnée à a RSS. Comme l'a témoigné DAVID M. SATTERFIELD (¹⁵⁹) devant le Comité des Relations Internationale de la Chambre des Représentants le 6 mars 2005 (¹⁶⁰). Une position américaine confirmés à plusieurs reprises, comme par exemple les déclaration de Secretary of State Condoleezza Rice, pendant la conférence de presse conjointe avec le président Abbas, le 18 juin 2005 (¹⁶¹).

La sécurité forme un des trois principaux piliers que la CI considère comme central pour le développement d'un système politique et d'une société civile moderne et démocratique. Comme présenté éloquemment par Joschka Fischer, alors ministre Allemand des Affaires Etrangères, dans la réunion de Londres de soutènement à l'AP, le 1 mars 2005 (¹⁶²).

(¹⁵⁸) FRIEDRICH, Roland, 2005 (2).

(¹⁵⁹) Near Eastern Affairs Assistant Secretary.

(¹⁶⁰) Le texte complet du discours est consultable sur la page officielle de la Chambre des Représentants : http://wwwc.house.gov/international_relations/109/sat030905.htm

(¹⁶¹) Publié sur la page officielle de *US Department of State*.

(¹⁶²) Le texte complet du discours est consultable sur la page : http://www.german-embassy.org.uk/joschka_fischer_s_address_at_t.html

Voilà une brève présentation des conclusions de la Conférence de Londres en matière de Sécurité ⁽¹⁶³⁾ :

Les Engagements de l'AP :	Les Engagements de la CI :
<p>Assurer l'exécution efficace de mesures de sécurité prévues dans la Feuille de Route :</p> <p>Restaurer la loi et l'ordre et empêcher la violence par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La création des chaînes de commande plus claires. - L'unification des structures de sécurité, cimentant ces dernières dans des branches (Sécurité Interne, Forces de Sécurité Nationale, Renseignements). - Donner du pouvoir au Conseil de Sécurité Nationale. - Nomination d'un chef national de police. - Coordination plus efficace entre les services, incluant en Renseignements Généraux. - Coordination renouvelée de sécurité avec Israël. - Coopération efficace avec les voisins. - Assurer la responsabilité financière des services. 	<p>Aider l'AP à respecter ses engagements sous la phase I de la Feuille de Route.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseil et assistance financière pour renforcer le secteur de sécurité, y compris le maintien de l'ordre civil et la plus large RSS. - Aide financière pour rééquiper les services de sécurité/Renseignement (voitures, radios, uniformes etc..). - Formation pour les officiers opérationnels et les commandants stratégiques. - Fonds d'aide pour la retraite anticipée du personnel de sécurité. - Aide dans le coût de pensions pour les officiers retraités.
Le Suivi des engagements de réforme et de l'assistance promise :	
<p>Les USA constituent et dirigent le groupe de coordination pour fournir l'appui pratique à l'AP, y compris des finances et la formation, qui <i>opère</i> dans la région et entre les capitaux, <i>travaille</i> avec l'AP pour restructurer et recycler les services de sécurité, <i>aide</i> à l'accomplissement des engagements de sécurité sous la phase I de la Feuille de Route et <i>communique</i> avec des services de sécurité israéliens.</p>	

2.5.2. Les aides étrangers aux Palestiniens

La situation en Iraq a pris une place grandissante dans les agendas des organisations et des Etats. Cependant, la résolution du conflit Israélo palestinien reste centrale pour la stabilité dans la région. Plusieurs projets se sont présentés au fil des années : de la partition en deux Etats contenu dans la résolution 242 de l'assemblée générale, à l'idée d'un Etat unique (unitaire binational, une fédération, ou une confédération avec la Jordanie), pour retourner récemment à la formule de « deux peuples, deux Etats ». Depuis les accords d'Oslo, deux versions se sont opposées : celle des Palestiniens (représenté par l'OLP) et celle d'Israël (représenté par son gouvernement). Selon les Palestiniens, Oslo devrait conduire à la création d'un Etat Palestinien indépendant, selon le gouvernement Israélien, ce n'est qu'une autonomie,

⁽¹⁶³⁾ Source : UK Foreign & Commonwealth Office.

<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/London%20Meeting%201st%20March%202005%20tables.pdf>

limitée en terme de territoire, personnes et fonctions. Plusieurs points sont laissés pour les négociations du statut permanent ; la fin de la période transitoire en 1999 n'a pas débouché en un accord final.

Malheureusement, les Palestiniens se sont rendus compte (très tardivement) que le contenu des accords d'Oslo et la réalité sur le terrain sont plus en harmonie avec la position israélienne. Cependant, avec la mise en terme du plan de désengagement, il était plus souvent question d'un 'Etat Palestinien', sans lui donner évidemment le même contenu ; les Israéliens aussi, sans pour autant que le gouvernement change de politique vers les territoires palestiniens, notamment en Cisjordanie (nommée jusqu'à aujourd'hui, dans le discours public Israélien avec des noms bibliques), qui a connu un renouvellement dans la construction et l'expansion des colonies. La construction du mur avance rapidement, et les territoires Palestiniens sont divisés en trois cantons déconnectés. La fragmentation des territoires palestiniens (entre Cisjordanie et Gaza, et la Cisjordanie elle-même) empêche la réalisation d'un Etat palestinien viable. Mais la CI internationale semble être satisfaite par les petits gestes. Pour les Etats et les organisations internationales, Gaza est une première étape et ne se substitue pas à la Feuille de Route. L'aspiration palestinienne à avoir son propre Etat est (presque) unanimement considérée comme légitime. Cependant, pour le moment, elle reste un vœux pieu, considéré comme utopique pour certains, et difficilement réalisable pour les autres.

Ainsi, plusieurs Etats et organisations internationales affichent leur volonté à contribuer aux efforts de construction de l'Etat palestinien. Toutefois, ils ne prennent pas une position claire et cohérente de la politique israélienne de destruction systématique, pendant la deuxième *Intifada*, des infrastructures, construites largement avec les aides internationales. Il en va de concernant la politique de colonisation de la Cisjordanie, et du mur, considéré par la Cour International de Justice comme contraire au droit international.

Le situation économique et sociale dans les territoires Palestiniens s'est largement détériorée après les accords d'Oslo (¹⁶⁴). La déception a remplacé les (faux) espoirs qui ont accompagné les premières années de l'AP. La CI vient en aide, en se basant de plus en plus sur sa volonté de contribuer à la construction de l'Etat, mais son aide visait plutôt l'assistance de la population locale (¹⁶⁵). Ainsi, l'aide internationale, déjà depuis les années 1994-5, était une assistance de secours plutôt qu'une politique de développement cohérente. Entre 1994-1996, plus que la moitié des fonds des donateurs (plus de \$600 million) allaient pour répondre à des projets à court terme (¹⁶⁶). L'appui financière à l'AP était plutôt pour éviter que l'AP tombe en faillite (¹⁶⁷).

A partir de 2002, les aides internationales ont été destinées principalement pour répondre à la crise humanitaire dans les TOP : du total des aides internationales (un milliard de dollars) presque 81% ont été dépensé pour l'assistance liée à des cas d'urgence, dont 50% est allé directement dans le budget de l'AP

(¹⁶⁴) Ce n'est pas ici le moment ni l'endroit le plus adapté pour présenter les raisons.

(¹⁶⁵) LE MORE, Anne, 2005: 991.

(¹⁶⁶) LE MORE, Anne, 2005: 992.

(¹⁶⁷) LE MORE, Anne, 2005: 992.

(¹⁶⁸). C'est vrai, ces aides ont empêché une détérioration majeure de la situation socio-économique mais n'ont pas contribué à la création d'institutions autosuffisantes :

It is true that it was estimated in 2004 that 'without donor help, living standards would be far worse; of the estimated US\$713 million spent in 2002-3 on welfare instruments (food, cash support, job creation) some 97 per cent was donor-financed. However, as the crisis continues, serious doubts have arisen as to the long-term effectiveness and sustainability of the donor intervention beyond dramatically increasing the aid dependence of Palestinian households (¹⁶⁹).

Par conséquent, comme démontré par la Banque Mondiale dans un rapport du 23 juin 2004, ces dernières quatre années, les aides internationales ont presque doublé (pour arriver à un milliard de dollars par an) mais les revenus personnels ont diminué de 40% (¹⁷⁰). Ainsi, toujours selon la Banque Mondiale, aider financièrement n'est plus suffisant, tout seul n'est plus suffisant. Le taux d'aide est de US\$ 310 par personne, et c'est déjà très élevé mais ces aides ont un impact très limité sur l'économie palestinienne à long terme (¹⁷¹). D'ailleurs, les aides internationales, comme souligné par Anne Le Roy, sont une preuve de l'insuccès de la CI à faire prévaloir les normes humanitaires, notamment la Quatrième Convention de Genève. Les donateurs internationaux substituent la force d'occupation à la place d'assurer la satisfaction de l'occupant de ses obligations vers la population civile (¹⁷²). Pas seulement, l'occupant y gagne même de l'argent ! Pour chaque dollar produit dans les TOP, 45% retourne vers l'économie Israélienne (¹⁷³).

2.5.3. Le Rôle déterminant de l'Union Européenne

Au niveau européen, la RSS est identifiée, dès décembre 2003, comme une des nouvelles missions possibles de l'Union. Cependant, il est nécessaire pour « l'Union d'évoluer d'une pratique *ad hoc* vers un véritable concept global et cohérent en matière de réforme du secteur de la sécurité », comme souligné par Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut Européen d'Etudes de Sécurité, dans la préface d'un ouvrage précieux et récent « *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood* », préparé par deux experts du DCAF (¹⁷⁴). Comme l'indique l'ouvrage, les engagements de l'Europe dans le processus de RSS s'inscrivent dans sa nouvelle politique de voisinage mais aussi dans le cadre d'une pression américaine claire, sous l'administration Bush, qui veut promouvoir la libéralisation politique et économique, pour créer un 'arc de réforme' dans le monde arabe qui couvre une large partie du voisinage de l'UE. Or,

[No] genuine political and economic liberalisation can be carried out as long as the defence and security sectors continue to be run by uniformed elites that lack political accountability and transparency. The

(¹⁶⁸) LE MORE, Anne, 2005: 993.

(¹⁶⁹) LE MORE, Anne, 2005: 993.

(¹⁷⁰) WORLD BANK, 2004 (1): 1.

(¹⁷¹) WORLD BANK, 2004 (2): ii.

(¹⁷²) LE MORE, Anne, 2005: 994.

(¹⁷³) UNCTAD, 2003 : 8.

(¹⁷⁴) HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 6.

absence of democratic control of the military, police, intelligence services and other security forces has a serious consequence with regards to the internal and external security, as well as the political and economic development, of countries in transition. Furthermore, opacity of the security sector is often a cause for regional instability⁽¹⁷⁵⁾.

L'implication de l'UE dans de le RSS dans des Etats tiers fait face à deux obstacles principaux : *le premier obstacle* concerne les destinataires qui sont réticents de voir une influence étrangère dans un domaine si 'national', comme celui du secteur de sécurité⁽¹⁷⁶⁾ ; *Le deuxième* obstacle concerne les Etats de l'UE eux-mêmes qui peuvent avoir des agendas nationaux, selon lesquels ils préfèrent les questions réellement politiques plutôt que la transformation vers le *good governance*⁽¹⁷⁷⁾. Du même point de vue, SAYIGH :

The challenge for the international donor community, as long as it remains heavily engaged in the peace process, is to orient policies and assistance programmes more clearly towards achieving democratic governance, thereby enhancing the prospects for security-sector reform in the Palestinian Authority⁽¹⁷⁸⁾.

Afin de surmonter ces obstacles, il faut voir dans cette 'collaboration' une dialectique de gagnant-gagnant et non pas un rapport à sens unique entre un bienfaiteur et un pauvre dans le besoin. Cela dit, les destinataires de cette aide ne doivent pas se sentir menacés car le premier bénéficiaire sera la population civile de ces Etats. La sécurité, ainsi, devient la base sur laquelle le développement social et économique peut être construit et non pas nécessairement (au moins, ce n'est pas toujours le cas) une 'nouvelle forme de colonialisme' ou 'l'impérialisme occidental'. De plus, cette gouvernance du secteur de sécurité portera des fruits positifs sur les FS elles mêmes⁽¹⁷⁹⁾. De l'autre côté les Etats qui contribuent à cette RSS recevront un retour en terme de sécurité, pour leur propre population et territoire. En effet, dans le monde contemporain, les difficultés et les crises sont facilement exportables et dépassent souvent les frontières nationales. D'autres vont encore plus loin, et envisagent des raisons différentes pour laquelle l'UE pourra sentir la pression et le besoin de s'engager dans la promotion de RSS :

[T]he fact that the EU has become an international actor in its own right, it will increasingly be faced with the needs and pressures to engage in the promotion of security sector governance. This results from EU being a pluralistic community of liberal democracies and as such a democracy-promoter⁽¹⁸⁰⁾.

Le PNUD envisage une autre raison pour laquelle la RSS doit être considérée une priorité : «*Démocratiser la sécurité pour prévenir les conflits et construire une paix durable* ». C'était effectivement le quatrième chapitre du 'Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002'⁽¹⁸¹⁾.

⁽¹⁷⁵⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 8.

⁽¹⁷⁶⁾ «... given the fact that issues such as defence and intelligence continue to be regarded as a *chasse gardée* of the state or the regime in power, the EU's involvement in this field is politically at least as sensitive as its engagement in the domain of human rights ». HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 8.

⁽¹⁷⁷⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 8.

⁽¹⁷⁸⁾ SAYIGH, Yezid, 2001: 107.

⁽¹⁷⁹⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 16.

⁽¹⁸⁰⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 9.

En 2004, l'UE a proposé des Plans d'Action, sous la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV), à trois pays arabes : la Jordanie, le Maroc, la Tunisie mais aussi à l'AP. La proposition de Plan d'Action EU - AP du 9 décembre 2004 s'est réalisé même si l'AP est privée de la souveraineté, pour une durée de cinq ans ⁽¹⁸²⁾. Comme s'est expliqué dès les premières lignes de la Proposition du Plan d'Action (PPA), une telle initiative est perçue comme un outil de prévention et de résolution de conflit ⁽¹⁸³⁾. Du côté européen, la PEV rentre dans le cadre de la réponse de l'UE à l'agenda de réforme politique et économique de l'AP :

- Sous le point 3, l'AP affiche sa volonté de mettre en œuvre la réforme des services de sécurité.
- Sous le point 12, les palestiniens s'engage à mettre en place un cadre pour un nouveau système de pension, aussi que pour les services de sécurité.

Cependant, aucun des PPA parle de RSS d'une manière directe. Ainsi, les deux partenaires ne font pas référence à la gouvernance sécuritaire pour une raison simple : la coopération en matière de sécurité reste donc une approche *soft* dans la région ⁽¹⁸⁴⁾.

Dans une communication de la Commission Européenne au Conseil et au Parlement le 6 octobre 2005, sous le titre '*EU-Palestinian Cooperation beyond disengagement – Towards a two states-solution*', nous lisons clairement les défis de l'AP :

In the wake of disengagement, however, the Palestinian Authority still faces immense challenges. The effective and complete assumption of responsibility for security and service-provision in Gaza is a major challenge. At the same time, a more comprehensive and sustainable programme of institution-building is required in preparation for a future Palestinian State in both Gaza and the West Bank.

Political viability requires the strengthening of democratic institutions, proper control of the security situation, accountability, and the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms and a thriving civil society ⁽¹⁸⁵⁾.

L'UE faisait partie des rares donateurs qui continuaient à aider l'AP pendant la deuxième *Intifada*. Ces efforts ne seront pas moindres, bien au contraire, vu les défis qui incombent aux Palestiniens, suite au désengagement. Cependant, comme c'est rappelé dans la communication de la Commission cité ci avant :

The EU needs to focus its assistance increasingly on the promotion of institution-building by the Palestinian Authority ⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁸¹⁾ PNUD, 2002 : 85-100.

⁽¹⁸²⁾ Est-ce une coïncidence avec le fait que la création de l'Etat Palestinien est prévue selon la Feuille de Route modifiée pour le 2009 ?

⁽¹⁸³⁾ Le texte compèt est consultable sur la page:

http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Palestinian_Authority.pdf

⁽¹⁸⁴⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 73.

⁽¹⁸⁵⁾ <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/4f73a25c8974028b85257092004cb22c?OpenDocument>

⁽¹⁸⁶⁾ La même source.

Ainsi, les aides européennes seront conditionnées par l'engagement de l'AP à mettre en œuvre les priorités concordées entre les deux partis dans le Plan d'Action proposé de 2004 :

The main institution-building priorities are already set out in the EU-Palestinian Authority European Neighbourhood Policy (ENP) Action Plan. This pays particular attention to establishing a functioning judiciary, effective enforcement of legislation and strengthening the rule of law; strengthening institutions and reinforcing administrative capacity and building on the progress already made in establishing an accountable system of public finances. These agreed priorities provide guidance for the Commission's financial assistance programme to the Palestinians ⁽¹⁸⁷⁾.

Or, la viabilité politique dépend, entre autre, de l'amélioration de la sécurité. Comment ?

Establishing a safe and secure environment for all Palestinian citizens through the maintenance of law and order is crucial to the success of the whole reform agenda, as well as an integral part of it. The Commission judiciary programme complements the work of the EU Special Representative security and police programme (EUCOPPS) as well as the efforts of the US security coordinator. With EUCOPPS, the EU has entered a long standing commitment of support to the transformation of the Palestinian police. It will help to create a more effective police service and to improve coordination of donor activities in this field. Improved security is also the principal concern of Israel, which will continue to gauge progress in the peace process by measuring the success of PA efforts to end incitement and dismantle terrorist structures ⁽¹⁸⁸⁾.

Les demandes européennes de réforme faites à l'AP sont totalement compréhensibles, et donc l'AP a tout intérêt à collaborer, vue l'ampleur de ses aides. Voilà quelques données clés qui résultent de la même communication citée ci-dessus :

- L'UE est le donateur le plus généreux aux Palestiniens : *€500 million chaque année*, dont la moitié provient directement du budget communautaire, et l'autre des Etats membres à travers des accords bilatéraux.
- La Commission a mis à disposition un paquet de *€60 million* pour les projets immédiats et a établi *€40 million* pour la construction des infrastructures, comme part de ses programmes d'assistance financière en 2005, à coordonner avec les Palestiniens.
- Le Quartet avait désigné James Wolfensohn comme envoyé spécial pour le désengagement. Selon ses plans, il est demandé d'augmenter les aides financières dans les trois prochaines années à *€3 Billiards*. Pour y répondre, la Commission pourra envisager l'augmentation de ses aides de *€200 à €300 millions* du budget communautaire et une somme équivalente en provenance des Etats membres ⁽¹⁸⁹⁾.

⁽¹⁸⁷⁾ La même source.

⁽¹⁸⁸⁾ La même source.

⁽¹⁸⁹⁾ Le Commissaire aux Relations Extérieures et la Politique de voisinage Européenne, Benita Ferrero-Waldner, a déclaré à la fin de la réunion de Quartet à New York, le 20 septembre 2005 : "Our substantial assistance package will make an important contribution to achieving the objectives Jim Wolfensohn has highlighted. We are taking very practical action to regenerate Gaza, and help prepare the Palestinians for statehood. Having led the way in support for reform efforts in the Palestinian Authority, we are now helping to lay the foundations for a viable Palestinian economy". Source : Site officiel de l'UE.

À ce stade, il n'est pas sans intérêt de faire référence à des projets (très ambitieux) préparés par RAND Corporation (une organisation de recherche américaine à but non lucratif) ⁽¹⁹⁰⁾. Pour les auteurs des rapports d'étude, l'État palestinien aura beaucoup d'obstacles (politiques, économiques, sociaux et environnementaux) à surmonter ; si un État palestinien est à créer, alors tous, les Israéliens inclus, ont intérêt à ce que ce soit un succès ; cela dépend de la sécurité, gouvernance, développement économique et du bien-être de ses habitants ⁽¹⁹¹⁾. Dans leur rapport de 2005 '*Building a Palestinian State*', les analystes estiment que la reconstruction de la sécurité interne coûtera \$600 million par an, à plus de \$7,7 milliards en dix ans ⁽¹⁹²⁾.

Mais les aides européennes ne datent pas de hier. Depuis 1995, l'AP est membre de Partenariat Euro Méditerranéen et en 1997, un Accord d'Association est entrée en force entre l'AP et l'UE. Les aides de l'UE pour les Palestiniens entre 1994 et 2004 montaient à €2 milliards ⁽¹⁹³⁾. Ainsi, ceux qui se demandent comment est-il possible que l'AP survive au fil du temps, peuvent finalement trouver un début de réponse. L'assistance de l'UE ne s'est pas arrêté pas malgré la deuxième *Intifada* ; cependant, son rôle 'politique' dans la région s'est vue renforcé, à travers sa participation au Quartet et au '*International Task Force on Palestinian Reform*' créé en 2002.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici les conclusions de l'Office Européen de Lutte anti-Fraude (OLAF):

L'OLAF... a terminé son enquête sur le soutien budgétaire direct apporté par l'Union européenne à l'Autorité palestinienne. Il a conclu qu'il «n'existe aucune preuve probante que les contributions financières versées par la Commission européenne au budget (de l'Autorité palestinienne) aient soutenu des attaques armées ou des activités illégales». Ces conclusions sont conformes à l'analyse de la Commission européenne, qui a soigneusement examiné toutes les allégations concernant l'utilisation des fonds de l'Union européenne. Elles sont également conformes aux conclusions du groupe de travail du Parlement européen sur l'assistance budgétaire à l'Autorité palestinienne ⁽¹⁹⁴⁾.

La politique d'assistance de l'UE a changée ces dernières années vers des aides ciblées plutôt que des virements directs dans le budget de l'AP ⁽¹⁹⁵⁾. Ce n'est pas la position des Européens uniquement, c'est la nouvelle politique des donateurs en général. Les résultats de la réunion de la '*ad hoc liaison committee*' de la Banque Mondiale, réunie le 14 décembre 2005 à Londres en est un exemple. Le Ministre de l'économie *Mazen Sankrat* avait déclaré que les pays donateurs ont refusé d'allouer une aide d'urgence à verser directement dans le budget. La raison de ce refus, selon le Ministre, est la conviction des pays

⁽¹⁹⁰⁾ Le premier était intitulé : "The Arc: A Formal Structure for a Palestinian State" ; le deuxième: " Building a Successful Palestinian State" et le dernier, suite à la disparition du président Arafat et à la reprise du dialogue – et surtout dans le cadre de la feuille de route –, "Helping a Palestinian State Succeed", qui prévoit l'établissement d'un Etat palestinien d'ici 2009. Voir le site internet de la RAND, <http://www.rand.org/>.

⁽¹⁹¹⁾ Voir l'introduction du dernier rapport cité.

⁽¹⁹²⁾ Voir la page: xxxii, http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG146.pdf

⁽¹⁹³⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 75.

⁽¹⁹⁴⁾ Voir la communication de presse du 17 mars 2005 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/327&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

⁽¹⁹⁵⁾ HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 76.

donateurs que l'AP n'avait pas fait suffisamment pour répondre à ses engagements vers la réforme, la sécurité et l'état de droit. Pour le ministre, le chemin des réformes est désormais irréversible mais les difficultés liées à l'occupation Israélienne sont énormes. Ces déclarations ne sont pas privées de vérité et les discours en faveur de cet argument ne manquent pas, cependant, il y a d'autres obstacles aux réformes, qui ne sont pas liés à l'occupation Israélienne, mais dépendent entièrement des Palestiniens eux-mêmes : en effet, le système créé par Arafat dans les TOP (en conformité avec les accords d'Oslo) a profité à des individus qui n'accepteront pas facilement de renoncer aux avantages conquis dans le récent passé :

Years of past patronage and cronyism have created a legacy of substantial entrenched resistance to reform. Efforts to eliminate "ghost" employees from the security force payroll, restructure the security services, or to retire old-guard officers, for example, have sometimes been met by resistance and even protests by armed security personnel. In an attempt to overcome resistance to early retirements, the PLC ultimately passed a generous Security Services Pension Law in January 2005 that offered 100% salaries to personnel aged 45 and over, at a hefty cost of around \$40 million per year ⁽¹⁹⁶⁾.

Plus récemment, l'AP a commencé des projets de réforme de la police dans les TOP, surtout en vue du plan de désengagement. En juin 2004, le Conseil européen a appelé l'AP à

poursuivre le processus de réformes qu'elle a entamé, à intensifier la consolidation institutionnelle et à fixer au plus tôt une date pour l'organisation d'élections législatives libres et équitables ⁽¹⁹⁷⁾.

Le 20 avril 2005, le « *European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS)* » a été créé, suite à l'échange de lettres entre le PM Palestinien Ahmad Qurei et Marc Otte, l'Envoyé Spécial Européen pour le processus de paix au Proche Orient ⁽¹⁹⁸⁾. Le dernier investissement de l'UE était d'accepter le rôle du pays tiers, suite à l'accord entre Israël et l'AP pour le point de passage de Rafah, le 15 novembre 2005. Pour la première fois depuis 1967, les Palestiniens contrôlent leurs frontières, mais le président Abbas reste confiant : "*C'est un rêve qui est devenu réalité nous sommes là pour célébrer la réouverture de la frontière de Rafah, qui nous rattache au reste du monde*" a déclaré le Président ⁽¹⁹⁹⁾. Commentant la situation sécuritaire dans les territoires palestiniens, le Président a souligné que les Palestiniens doivent jouer un rôle principal pour mettre fin à l'absence de loi et à l'utilisation non contrôlée des armes, « *la clef magique qui peut tout nous donner c'est la sécurité* » ⁽²⁰⁰⁾. A son tour, M. Marc Otte a indiqué que c'est une grande joie que les Palestiniens aient obtenu leur liberté. Nous sommes là pour les aider à créer leur Etat indépendant ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁶⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 29.

⁽¹⁹⁷⁾ Les conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Bruxelles du 16 et 17 juin 2005 (10255/1/05 REV 1)

⁽¹⁹⁸⁾ La déclaration de Javier Solana : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/84603.pdf

⁽¹⁹⁹⁾ Voir commentaire publié sur la page de Wafa (agence de presse Palestinienne) : <http://french.wafa.ps/cphotonews.asp?num=30>

⁽²⁰⁰⁾ La même source.

⁽²⁰¹⁾ La même source.

2.5.4. La nécessité de respecter la particularité palestinienne dans la RSS

La RSS concerne différents pays. Chaque cas, par définition, est différent de l'autre. Cependant, il est possible de les diviser en trois grandes catégories, qui peuvent être considéré aussi comme trois niveaux de déficit ⁽²⁰²⁾ : *premièrement*, les états qui souffre d'un déficit de développement pour des états qui ont embarqué le chemin de la démocratisation après des élections libres ou bien après un changement pacifique dans le pouvoir ; *deuxièmement*, les Etats qui souffre aussi d'un déficit démocratique, suite à une transition d'un système autoritaire à un système démocratique ; *troisièmement*, les Etats qui souffre aussi d'un déficit sécuritaire, résultant d'une situation conflictuelle.

Professeur Heiner HÄNGGI distingue ces trois contextes de RSS, comme suit ⁽²⁰³⁾ :

	Le contexte de développement	Le contexte de post-autoritaire	Le contexte du post-conflit
Le critère clé	Le niveau de développement économique	La nature du système politique	Une situation sécuritaire particulière
Le problème clé	Déficit de développement	Déficit démocratique	Déficit sécuritaire et démocratique
Les objectifs clés de réforme	Le développement	La démocratisation	La construction de la paix, la construction de la nation
Les processus généraux de réforme	La transition d'une économie sous-développée à une développée	La transition d'un système autoritaire à un système démocratique	La transition d'un conflit violent à la paix
La nature de l'investissement extérieure	L'assistance au développement accompagné avec des conditions politiques	Accession aux institutions internationales comme pour incitation à la réforme.	Interventions militaires/ occupation ; des opérations de soutien, le plus souvent sous l'égide de l'ONU.
Les acteurs extérieurs principaux	Les acteurs de développement/financiers : les donateurs multilatéraux ; les donateurs bilatéraux, les acteurs non étatiques	Les acteurs de sécurité : internationaux ; gouvernements ; acteurs non étatiques.	Les acteurs de sécurité : forces d'intervention ; forces de <i>peacekeeping</i> sous l'égide internationale ; des acteurs internationaux.
Des problèmes spécifiques du secteur de sécurité	Des dépenses militaires excessives ; la gestion et la gouvernance faible du secteur de sécurité porte à une provision inefficace de la sécurité, de conséquence en déviant des ressources -déjà insuffisantes- du développement	Un complexe industriel démesuré et plein de ressources ; Etat fort mais les institutions de la société civile sont faibles ; déficit dans l'application de la RSS.	Le gouvernement et la société civile détruits ; des populations déplacées ; privation de la sécurité ; possible présence de résistance armée ; l'abondance des petites armes et des mines anti-personnelles.

Peut-on inclure le cas palestinien parmi ces catégories ? Pour nous, la réponse est négative. Au moins pour deux raisons : *premièrement*, les Palestiniens n'ont pas encore un Etat, et l'occupation israélienne persiste sur les territoires et peuple Palestiniens ; *deuxièmement*, il n'y avait pas eu une intervention militaire de la part d'une force internationale, ni existe une force de *peacekeeping* sur le TOP, sauf exception rare, et après un accord avec les partis intéressés, surtout la force d'occupation.

⁽²⁰²⁾ Dans tous ces cas, le rôle de la CI est crucial mais le consentement des Etats concernés de mettre en cause ses propres forces et son système est un élément facilitateur. En cas de refus, il est très possible d'utiliser des pressions de nature politique et financières.

⁽²⁰³⁾ Heiner HÄNGGI est l'Assistant du Directeur & Chef de Recherche au Centre du Contrôle Démocratique des Forces Armées de Genève et professeur de science politique à l'université de St. Gallen, Suisse. HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: 19. Le texte originel, qui fait foi, est en anglais. La traduction est la mienne.

Ainsi, le cas palestinien doit être considéré et traité en respectant de cette spécificité. Le contraire aura des effets négatifs en terme de réalisation des objectifs de tels efforts. Prenons le cas de l'UE : ce qui arrive en réalité est l'association des territoires Palestiniens avec le reste des pays méditerranéens de Sud. Ainsi, ce qui s'applique en général sur les pays arabes par exemple, s'applique aussi sur les territoires Palestiniens, et donc associés aux différents programmes de collaboration Euro méditerranéenne. Or, le fait de traiter la Cisjordanie et Gaza comme un quelconque pays 'souverain' a signifié la concentration des efforts sur l'AP qui devait, à tout pris, rester dans le processus de paix. Même si le rôle Israélien est de plus en plus reconnu, les efforts internationaux n'ont pas réussi à faire inclure le facteur israélien dans le processus de construction de l'Etat Palestinien ⁽²⁰⁴⁾.

⁽²⁰⁴⁾ LE MORE, Anne, 2005: 996.

Conclusion

Les Palestiniens vivent une période de transition : d'un mouvement de libération à un embryon d'Etat. Les institutions représentant les Palestiniens sont en transformation. Ce processus est, d'hors et déjà, irréversible. Or, chaque transition, par définition, signifie le passage d'une situation à une autre. Ce passage pourra être pacifique ou conflictuelle, en terme de cohésion de la communauté humaine intéressée par ce processus de transition : les défis des Palestiniens ne sont pas uniquement ceux liés à l'occupation Israélienne, ni à la transition vers la démocratie ; le premier défi étant celui de la compréhension des Palestiniens de leur propre identité nationale. L'intérêt donné aux deux autres processus (paix et transition vers la démocratie) ne doit pas être fait au mépris de la re-construction nationale.

Ce passage demande un changement d'attitude des intéressés eux-mêmes vers leur cause, mais aussi de la manière dont ils sont perçus dans la communauté des Etats. Ainsi, la CI se voit, en quelque sorte, obligée d'accompagner cette transition. Depuis l'instauration de l'Etat hébreu sur les territoires conquis en Palestine mandataire, le Conflit Israélo Palestinien n'a pas perdu d'actualité, même si son intensité a varié selon le contexte régional et international. De la reconnaissance pudique du droit du peuple Palestinien à l'autodétermination, la CI (Etats, organisations internationales, mais aussi l'opinion publique) finit par appuyer quasi unanimement l'instauration d'un Etat Palestinien, à côté de celui d'Israël. Or, pour qu'un Etat existe, il faut des éléments objectifs qui en prouvent l'existence. Les intentions ne suffisent pas.

Dans les territoires Palestiniens, la période de transition actuelle n'aboutira pas nécessairement à la réalisation de son objectif : la création d'un Etat Palestinien. En effet, l'existence d'un *peuple*, ayant droit à l'autodétermination, d'un *territoire* qui forme l'espace géographique dont dispose le peuple ou, au moins, une partie de ce dernier, et d'une *autorité centrale* qui administre le territoire et impose sa juridiction sur la population, ne sont pas, à eux seuls, suffisants pour qu'un Etat existe. Il faut qu'il y ait un rapport direct entre ces trois éléments, et que cette juridiction soit souveraine. La souveraineté pourra être limitée vers l'extérieur par un acte d'autolimitation des organes centraux de l'Etat, en tant que sujet de droit international, mais elle ne le peut pas vers l'intérieur sans altérer le fondement de son existence même.

Cependant, une chose est sûre : si l'Etat Palestinien est à créer, tous, Palestiniens, Israéliens, et CI (pour des raisons différentes, évidemment) ont un intérêt à ce que cela soit un succès. La viabilité (territoriale, économique et politique) de l'Etat Palestinien n'est pas une option parmi d'autres ; au contraire, elle est le préalable indispensable pour l'*existence objectif* de l'Etat dont nous avons parlé auparavant. Dans le cas contraire, de l'Etat, les Palestiniens n'auront que l'appellation, le drapeau et le passeport.

Ainsi, les trois acteurs se sont vus concernés par la construction de l'Etat : les Palestiniens eux même, bien évidemment, mais aussi les Israéliens et la CI : les Palestiniens semblent accepter que l'Etat forme l'objet final de leur lutte pour l'autodétermination tandis que les Israéliens semblent comprendre que la création d'un 'Etat' Palestinien est la solution la moins dangereuse pour sa propre existence, en tant

qu'Etat démocratique et hébreu. De son côté, la CI appuie le processus de construction de l'Etat, considéré comme une contribution à l'instauration de la paix dans la région ; plus, l'Etat devient une étape indispensable, dans la logique des « deux Etats » pour résoudre le conflit Israélo Palestinien en particulier, et le conflit Israélo Arabe en général.

Cependant, l'accord de principe sur l'Etat n'est pas accompagné par une compréhension partagée sur sa nature. L'attitude des trois acteurs varie selon leur vision de cet Etat. La conséquence directe de cette situation est la formation d'un écart entre ce qui *se dit* et ce qui *se fait*. Cette schizophrénie des positions s'est démontrée contreproductive. Le cas de la RSS en est une bonne démonstration. En effet, le secteur de sécurité devient, de plus en plus, central dans le processus de construction étatique pour une raison simple : un état doit, impérativement, monopoliser l'utilisation de la force à l'intérieur de son territoire. Pour les Palestiniens, une autorité centrale, même limitée, reste préférable au chaos sécuritaire, dans lequel ils vivent, surtout depuis la deuxième Intifada. Ce chaos est lié à la possession illégale d'armes par des individus irresponsables. Pour Israël, la sécurité (la sienne) est primordiale, et forme la condition pour d'autres 'concessions'. Pour la CI, la gouvernance du secteur de sécurité devient une priorité pour la réalisation effective de l'état de droit.

La RSS devient, ainsi, une priorité, unanimement partagée, mais son contenu reste vague et les objectifs visés sont variés et parfois même contradictoires. Or, les moyens nécessaires pour la réalisation de la RSS, selon l'approche, seront totalement différents ; de même, l'ordre de leur priorités. Pour certains, la RSS n'est qu'un simple renforcement des moyens et des personnes ; d'autres envisagent aussi une complète reconstruction et réorganisation des forces existantes, pour qu'ils répondent à une chaîne décisionnelle cohérente, dont la tête hiérarchique est l'exécutif ; d'autres encore, s'inquiètent pour une meilleure supervision législatif et judiciaire. Certains vont encore plus loin, en demandant de donner au public un rôle dans le contrôle du secteur de sécurité.

Dans le cas Palestinien, une chose est sûre : pour le succès d'une telle réforme, il est indispensable que l'approche soit globale. Ainsi, beaucoup doit encore être fait en terme de provision des moyens, des personnes et des localités adéquates. L'amélioration de la situation financière des membres des FS, et leur professionnalisation deviennent prioritaires. De même la clarification des missions des différentes FS et leur rapport entre eux, mais aussi avec les autorités centrales. La supervision législative sera inévitablement renforcée suite aux élections envisagées en janvier 2006.

Le moyen le plus efficace pour exercer la supervision législative est avant tout à travers le budget ; en effet, une grosse partie des dépenses 'publiques' est dédiée aux salaires des fonctionnaires (dont les membres de FS) ⁽²⁰⁵⁾. Or, jusqu'à très récemment, le payement des salaires se faisait *ad hoc*, par le

⁽²⁰⁵⁾ \$ 938 Millions en 2005, contre \$ 828 en 2004 et \$716 en 2003, selon le Ministère des Finances de l'AP. Cela représente presque la moitié du budget total alloué au ministères et institutions publiques. Selon une étude préparé fin juin 2005 par Ghada Zughayar, assistante au directeur général pour les relations internationales du PARC, et publiée en français sur la page de l'Association France Palestine Solidarité, « [I]es salaires de l'ensemble du personnel fonctionnaire représentent 50.2% du budget total alloué aux ministères et aux institutions publiques en 2005, alors que les dépenses liées au développement et au capital représentent seulement 3%. Les salaires de l'ensemble du personnel fonctionnaire dans les ministères et les institutions de développement économique

président de l'AP, qui disposait d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne l'argent public. Le nouveau président de l'AP, Mahmoud Abbas, a voulu, dès le début de son mandat, institutionnaliser ce processus, en obligeant tous les fonctionnaires à disposer d'un compte bancaire ⁽²⁰⁶⁾, et en redonnant au Ministre des Finances les pouvoirs liés à son mandat, en engageant sa propre responsabilité, et aussi celle du gouvernement, devant le parlement.

En plus, le CLP a connu une reprise de ses activités en matière de législation. Parmi les secteurs qui nécessitaient une intervention urgente, la sécurité figure en premier lieu, soit pour répondre aux attentes populaires mais aussi pour répondre aux engagements de l'AP vers la CI. En effet, plusieurs FS sont nées suite aux accords d'Oslo. D'autres sont nées *ad hoc* pour répondre à une situation d'urgence particulière. L'accord express ou tacite des Israéliens était la seule limite au libre arbitre de l'AP (l'exécutif, surtout le président). Le 'facteur israélien' ne doit pas être sous-estimé dans le processus de RSS. La CI doit trouver le moyen pour impliquer Israël dans ce processus, dont la réussite ne dépend pas uniquement de l'AP.

Plusieurs lois sont adoptées ; d'autres sont encore à l'examen des députés ou des commissions spécialisées. Ces lois sont loin d'être parfaites (d'ailleurs, quelle loi peut le prétendre !) mais personne ne doute qu'elles sont nécessaires pour assurer le minimum de légalité, indispensable au bon fonctionnement de toute institution, à plus forte raison, des FS. Cependant, le contrôle législatif reste fictif sans le contrôle du juge. Les lois ne suffisent pas à elles seules. L'état de droit, signifie que tous, citoyens et organes d'états inclus, sont soumis au droit. Les FS n'échappent pas à ce contrôle ; ainsi, le respect de la légalité dans l'utilisation de la force sera assuré sans mettre en danger les libertés individuelles et/ou collectives.

représentent 79% du budget total alloué à ces ministères (en comparaison des 2% que constituent les dépenses de développement en elles-mêmes) dont la part des salaires des FS représente 78.3%.

⁽²⁰⁶⁾ BRYNEN, Rex, 2005: 28, particulièrement la note de bas de page n° 58.

Bibliographie

- AIX GROUP, 2005: *Israel and Palestine: Between Disengagement and the Economic Road Map*, May. <http://www.peres-center.org/media/Upload/317.PDF>
- AL-QASEM, Anis, 1987/8: *Declaration of State of Palestine: Backgrounds and Considerations*, in: *Palestine Yearbook of International Law*, vol. IV, pp.314-329.
- BAHAA-ELDIN, Ziad, 2004: *Legal and Institutional Constraints Affecting Economic Reform*, in: *Newsletter of the Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey*, Volume eleven, Number two, Summer, pp.16-19.
- BECK, Martin, 2004: *Prospects for and Obstacles to Achieving a Viable Palestinian State: What can Actor with Inferior Power Capabilities Do in Graduated Prisoner's Dilemma? (A Series Strategic Papers 8)*, Ibrahim Abu-Laghd Institute of International Studies, University of Birzeit.
- BOCCO, Riccardo, MARTINO, Luigi de & LUETHOLD, Arnold, 2005: *Palestinian Public Perceptions of Security Sector Governance*, (Survey conducted by DCAF, in West Bank and Gaza Strip in July 2005). Summary report published: Geneva, 14 October 2005. http://www.dcaf.ch/mena/Palestinian_Perceptions.pdf
- BRYNEN, Rex, 2005: *Public Finance, Conflict, and Statebuilding: The Case of Palestine*, Paper prepared by Rex Brynen for the project on "Public Finance in Post-Conflict Statebuilding," Center on International Cooperation, NYU, July 2005. <http://upload.mcgill.ca/icames/PalestinePublicFinance2.pdf>
- BROWN, Nathan J., 2005: *Evaluating Palestinian Reform*, Carnegie Papers Number 59 (June).
- CAPLAN, Richard & POULIGNY, Béatrice, 2005: *Histoire et Contradictions du state building*, in : *Critique Internationale*, n.28, pp. 123-138.
- DAJANI, Omar, 1997: *Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine during the Interim Period*, in: *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 26, n° 1.
- DCAF & UNION PARLEMENTAIRE, 2003 : *Contrôle Parlementaire du Secteur de Sécurité : Principes, Mécanismes et Pratiques*, Guide Pratique pour les Parlementaires, N. 5.
- DREW, Catriona. 1997: *Self-Determination, Population Transfer and the Middle East Peace Accords*, in: BOWEN S. (ed.), *Human Rights, Self-Determination and Political Change in the Occupied Palestinian Territories*, *International Studies in Human Rights*, vol.52, 1997
- EU COPPS & PNA Ministry of Interior, 2005 : *Palestinian Civil Police Development Programme (Transformational and Operational plans 2005-2008)*, July.
- FINE, Jim, 2003: *The Israeli-Palestinian Conflict: Requirements for a Just, Secure, and Lasting Peace*, FCNL (Friends Committee on National Legislation) Perspectives, Number 5 (March). <http://www.fcnl.org/pdfs/perspectvs/perspec5.pdf>
- FRANCK, Thomas M., 1992: *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *86 American Journal of International Law*, 46, pp.46-91.
- FRIEDRICH, Roland, 2005 (1): *Challenges to Security Reform (presentation made during a workshop organized by PASSIA & DCAF in Ramalla, 30 July 2005)*, <http://www.passia.org/conferences/2005/SSR.ppt>

- FRIEDRICH, Roland, 2005 (2): *Security Sector Reconstruction in the Palestinian Territories*, 4 May, http://www.gfn-ssr.org/edocs/SSR_Presentation_RFriedrich.pdf
- HÄNGGI, Heiner & TANNER, Fred, 2005: *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood*, *Chaillot Paper*, n°80 (July).
- HIJAZI, Fouzi, 2003 : *Les Formations Gouvernementales pendant l'Ere de l'AP {Arabe}*, dans : *Majallat markez attakhteet alfalasteenee*, n.9-10, 2003. http://www.oppc.pna.net/mag/mag9-10/new_page_15.htm
- HPCR, 2005: *Legal Aspects of Israel's Disengagement Plan under International Humanitarian Law*. Policy Brief (18 August).
- JREISAT, Jamil E., 2002: *The Predicament of Administrative Reform in the Arab States*, in: FARZMAND, Ali (Ed. By), *Administrative Reform in Developing Nations*, pp. 163-176.
- KHALIDI, Rashid, 1997: *Palestinian Identity, the Construction of Modern National Consciousness*, New York, Columbia University Press.
- KHALIL, Asem, 2004: *Rules of Engagements*, in: *Al-Ahram*, n. 690 (13-19 May 2004).
- KHALIL, Asem, 2005 (1) *Les Palestiniens à l'heure du leadership institutionnel*, in: *Le Figaro*, 8 Janvier 2005
- KHALIL, Asem, 2005 (2): *La Création d'un Etat Palestinien: quel Intérêt pour Israël*, in : *L'Observateur des Nations Unies*, n. 19, 2005, pp.1-24.
- KELLY, Toby, 2003: *Law, Coercion and Dispute Resolution: The Fragmentation of the Palestinian Legal System From the Oslo Peace Process to the Intifada*, Research Seminar Series, Michaelmas Term 2003, Development Studies Institute.
- LE MORE, Anne, 2005: *Killing with Kindness: Funding the demise of a Palestinian State*, in: *International Affairs*, 81, 5, pp. 981-999.
- LUETHOLD, Arnold, 2005: *Security Reform in the Arab Middle East: A Nascent Debate*, in: BRYDEN, Alan & HANGGI Heiner (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, 2004, pp. pp.93-118.
- MALBERG, Carré de, 1922 : *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, vol. II, Paris, Sirey.
- MEMRI ⁽²⁰⁷⁾, 2002: *Calls for Reform in the Palestinian Authority Part II: Security and Economic Reforms*, *Inquiry and Analysis Series - No. 97* (7 June).
<http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=ia&ID=IA9702>
- PAN, Esther, 2005: *Middle East: Reorganizing the Palestinian Security Forces*, in: *Council of Foreign Relations official Website*, updated on October 4. http://www.cfr.org/publication/8081/middle_east.html
- PNUD, 2002: *Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002*.
<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr/pdf/hdrcomplet-f.pdf>
- ROSENBLOOM, David H., 2002: *Administrative reformers in a global world: Diagnostic prescription and the limits of transferability*, in: JUN, Jong S. (ed. by): *rethinking administrative theory, the challenge of the new century*, pp.217-232.
- RUBIN, Barnett R., 2005: *Afghanistan: la Souveraineté Comme Condition de la Sécurité*, in : *Critique Internationale*, n.28, pp. 169-183.
- SAFIEH, Afif, 2004/2005 : *End of 'Charismatic' Era*, in: *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, Vol. 11, Nos 3&4.
- SAI, 2005: *Planning Considerations for International Involvement in the Palestinian Security Sector*, an operational assessment prepared by the International Transition Assistance Group. SAI is sponsored by the Royal

⁽²⁰⁷⁾ Middle East Media Research Institute.

- Netherlands Ministry of Foreign Affairs & the International Development Research Centre of Canada, (July). www.strategicassessments.org
- SAYIGH, Yezid, 2001 : *The Palestinian Paradox: Statehood, Security and Institutional Reform*, in: Journal of Conflict, Security and Development 1 (1), pp.101-108.
- TÖPPERWIEN, Nicole, 2001 : *Nation-State and Normative Diversity*, Bâle/Genève/ Munich, Helbing & Lichtenhahn.
- UNCTAD, 2003 : *Report on UNCTAD's assistance to the Palestinian People*, Geneva, United Nations, July, 28.
- WOODWARD, Susan L., 2005: *Construire l'Etat: Légitimité Internationale Contre Légitimité Nationale*, in : *Critique Internationale*, n.28, pp. 139-152.
- WORLD BANK, 2004 (1): *Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, December, 1.
- WORLD BANK, 2004 (2): *Disengagement, the Palestinian Economy and the Settlements*, June 23.
- ZAHAR, Marie-Joëlle, 2005: *Les Risques du Nation Building « Sous Influence » : Le Cas de l'Irak et du Liban*, in : *Critique Internationale*, n.28, pp. 153-168.

Annexe I : Abréviations

AP	Autorité Palestinienne
CdSN	Conseillé de Sécurité Nationale
CI	Communauté internationale
CLP	Conseil Législatif Palestinien
CNP	Conseil National Palestinien
CSN	Conseil de Sécurité Nationale
HCSN	Haut Conseil de la Sécurité Nationale
DCAF	Geneva Center for the Democratic Control of Armed Force
EU COPPS	European Union Co-ordinating office for Palestinian Police Support
FS	Forces de Sécurité
FS AP	Forces de Sécurité de l' Autorité Palestinienne
FSN	Forces de Sécurité Nationale
FSP	Forces de Sécurité Palestiniennes
HPCR	Humanitarian Policy and Conflict Research
LF	Loi Fondamentale
MI	Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Nationale
MISN	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Nationale
OSP	Organisation de Sécurité Préventive
OLP	Organisation de Libération de la Palestine
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PM	Premier Ministre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Proposition du Plan d' Action
RG	Renseignements Généraux
RSS	Réforme du Secteur de Sécurité
TOP	Territoires Occupés Palestiniens

Annexe II : Les personnes contactées

Conseil Législatif Palestinien

- ODEH, Adnan (Directeur) : Unité de recherche Parlementaire au CLP, Ramalla.
- ZAID, Saeed, Comité des affaires internes, sécurité et gouvernance locale au CLP, Ramalla.
- TURKMAN, Fakhry: Député indépendant au CLP, Jenin, TOP.
- AL-KHATEEB, Jamal: Juriste, directeur du comité juridique, CLP, Ramalla.

Ministère des Affaires Etrangères et représentants permanents :

- ABDALLA, Abdalla (Deputy Minister) : Ministère des affaires étrangères de l'AP, Ramalla.
- AL-QAQ, Dr. Anis, Représentant permanent de la Palestine en Suisse, Berne.

Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Nationale :

- AL-NAJAMI, Raji : Brigadier, Conseiller du ministre de l'intérieur Nasser Youssef , Ramalla.

ONG, Associations, Commissions locales :

- JARRAR, Allan : Al-Mubadara, Adjoint de Dr. Mustafa Barghouthi, Jenin, TOP.
- AL-RAYYES, Naser: Consultant et chercheur dans Al-Haq (ONG), Ramalla.
- HARB, Jihad (Researcher) : Palestinian Center for Policy and Survey Research, Ramalla.
- GIACAMAN, George: Director, The Palestinian Institute for the Study of Democracy, Muwatin , Ramalla.
- FOUDAH, Daoud M.: PBA (Palestinian Bar Association), Ramalla.
- SARHAN, Rula: Commission Centrale des Elections, Ramalla.

Juristes, Universitaires et Chercheurs:

- SHEHADEH, Fuad: Advocates, Patent & Trademark Attorneys, Est. 1935.
- KASSIS, Mudar, Ph.D. (Director): Institute of Law, Birzeit University.
- BROWN, Nathan: Professeur de science politique et des Affaires Internationales : George Washington University ; Conseiller de la Commission Palestinienne en charge de rédiger le projet de constitution palestinienne.
- BOCCO, Riccardo, professeur de Sociologie Politique, Institut Universitaire d'études du Développement, université de Genève, Suisse.
- SASSOLI, Marco, Professeur au département de Droit international et organisation international, l'Université de Genève, Suisse.
- LAING, Angharad, Project Associate, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University.
- LUETHOLD, Arnold, Senior Fellow, Head Middle East and North Africa Programme, Geneva Center for the Control of Armed Conflict (DCAF), Geneva, Switzerland.
- LUTTERBECK, Derek, Project Officer, Geneva Center for Security Policy, Geneva, Switzerland.