

## L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995

M. le Professeur Madjid Benchikh

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Benchikh Madjid. L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995. In: Annuaire français de droit international, volume 41, 1995. pp. 7-32;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1995.3312>

[https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1995\\_num\\_41\\_1\\_3312](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1995_num_41_1_3312)

---

Fichier pdf généré le 05/04/2018

# MAINTIEN DE LA PAIX – RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS – CONTRÔLE DES ARMEMENTS – DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

## L'ACCORD INTÉRIMAIRE ISRAËLO-PALESTINIEN SUR LA CISJORDANIE ET LA BANDE DE GAZA DU 28 SEPTEMBRE 1995

MADJID BENCHIKH

### SOMMAIRE

#### I. – UNE AUTONOMIE INTERNE SOUS TUTELLE

##### A. *L'étendue de l'autonomie interne*

- 1) La juridiction palestinienne
- 2) Les exceptions à la juridiction palestinienne
- 3) La compétence palestinienne sur les activités sectorielles

##### B. *Les structures institutionnelles de l'autonomie*

- 1) Le Conseil palestinien : « une source » de pouvoirs
- 2) L'autorité exécutive et son Président
- 3) Les comités « nationaux »
- 4) L'organisation judiciaire
- 5) Les comités mixtes paritaires israélo-palestiniens

#### II. – LA RECONNAISSANCE DU PEUPLE PALESTINIEN ET SES CONSÉQUENCES EN DROIT INTERNATIONAL

##### A. *Les étapes de la reconnaissance*

- 1) La reconnaissance de l'OLP sur le plan international
- 2) La reconnaissance mutuelle israélo-palestinienne

##### B. *L'autonomie palestinienne et le droit des peuples*

- 1) La lettre de reconnaissance du Premier ministre israélien
- 2) Les références au droit des peuples dans les accords conclus
- 3) Les élections et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

---

\* Madjid BENCHIKH, doyen honoraire de la Faculté de Droit d'Alger, ancien professeur à l'Université de Paris X, professeur aux Universités d'Alger et de Perpignan.

Chacun sait comment la terrible répression qui a frappé les juifs dans plusieurs pays européens, avant la première guerre mondiale puis au cours de la deuxième, s'est résolue dans une autre terrible injustice qui prive le peuple palestinien d'une terre sur laquelle il a toujours vécu (1), on ne refera pas ici l'histoire de la Palestine et du conflit Israélo-arabe (2).

D'une guerre à l'autre (3) et sans qu'ils n'en aient déclenchée aucune, les palestiniens se trouvent pris entre l'étau de l'occupation et de l'expansionisme israélien et les pièges des intérêts et des velléités contradictoires des États arabes.

Depuis le partage de la Palestine par la résolution 181 du 29 novembre 1947 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui crée un État israélien et un État arabe (4) pour les palestiniens les guerres se suivent, réduisent leur territoire et augmentent le nombre de leurs réfugiés.

C'est seulement en 1964 qu'est créée l'Organisation de Libération de la Palestine dont le rôle reste soumis à la stratégie des États arabes de la région jusqu'en 1968 (5).

Après la guerre de 1967, les « territoires occupés » par Israël comme les appelle la résolution 242 du conseil de sécurité, verront naître et se développer une intense résistance à l'occupation. C'est alors le cercle infernal de la répression, des attentats, et des violations des droits de l'homme souvent dénoncés par les organisations humanitaires (6).

Certes dès le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité adopte la résolution 242 par laquelle il condamne l'occupation des territoires par la force et demande le retrait des armées israéliennes mais cette résolution et celles qui suivront resteront sans application. Mais les succès militaires israéliens ne règlent pas les problèmes politiques tant sur le plan interne que sur le plan international.

Sur le plan interne israélien, l'occupation des territoires et l'administration de leurs populations occasionnent diverses difficultés et détériorent la cohésion sociale. Des organisations pacifistes (7) sont créées qui dénoncent la politique du gouvernement. Sur le plan international, l'occupation des territoires est largement dénoncée. L'annexion de Jérusalem et l'implantation

---

(1) On reprendra à notre compte, à propos des présentations qui recherchent l'équilibre dans le conflit israélo-palestinien, le mot de Maxime RODINSON : « Cela ne veut pas dire forcément qu'on renvoie tout le monde dos à dos » in A. BARTHÉLÉMY : *Israéliens et Palestiniens : du dialogue à la Paix ? Racines et Perspectives*, éditions Chroniques Sociales, Lyon 1992.

(2) On aura cependant en vue tout ce qu'a précédé la période actuelle sur la terre de Palestine. Cf. A. BARTHÉLÉMY *op. cit.*; N. BENDJELLOUN-OLLIVIER : *La Palestine un enjeu, des stratégies, un destin*, Presse de la fondation nationale des sciences politiques; CHAGNOLLAUD et A. GRESH : *L'Europe et le conflit israélo-palestinien*, L'Harmattan, 1989; S. GRAHAMBROWN : *Palestinians and their society*, 1880, édit. Quartet-Books, 1980; Khalidi WALID : *Avant leur diaspora*, édit. de la Revue d'études palestiniennes, 1984; G. LORAND : *Histoire de la Palestine*, Maspero, 1978; M. RODINSON : *Israël et le refus arabe*, Le Seuil 1968; E. ROULEAU : *Les palestiniens d'une guerre à l'autre*, La Découverte.

(3) Cf. le titre de l'ouvrage d'Eric ROULEAU précité.

(4) Cf. les cartes de la Palestine à la suite de la résolution 181 de l'AG ONU et des guerres de 1948, 1967, 1972 in J. TOUSCOZ : *Atlas géostratégique*, p. 83, Larousse, 1988.

(5) Cf. *Les textes de la révolution palestinienne 1968-1974* par Bichara et Naïm KHADER, Sindbad, 1975.

(6) Notamment Amnesty international : les différents rapports annuels et les rapports spéciaux. Cf. le rapport de 1994 p. 192 et celui de 1995 p. 194 et s.

(7) A titre d'exemple l'organisation « la paix maintenant ».

de colonies israéliennes ne sont pas acceptées par la communauté internationale (8).

«L'intifada» ou «soulèvement» de jeunes palestiniens qui affrontent l'armée d'occupation avec des pierres, montre les limites du recours à la force et donne un second souffle à la résistance du peuple palestinien. La répression de l'armée israélienne sans parvenir à mettre un terme aux manifestations quotidiennes des jeunes palestiniens, alimente la réprobation internationale même dans les milieux qui ont été jusque là favorables aux politiques des gouvernements israéliens.

«L'intifada» rend le *statu quo* trop risqué, non seulement parce qu'il indique le rejet de l'occupation par le peuple palestinien mais aussi parce qu'il contribue à la montée de l'extrémisme qui complique sérieusement les données d'un problème déjà très complexe.

Grâce à l'intifada, l'OLP réussit à sauvegarder sa représentativité, mais à cause de ce soulèvement elle peut la perdre parce que le mouvement islamiste Hamas, qui s'oppose à sa stratégie canalise de plus en plus de larges parties de la jeunesse.

Une telle situation rend urgente pour les principaux protagonistes «la paix maintenant» (9).

Israël dispose certainement d'un rapport de force favorable à la suite de la guerre du Golfe et de l'effondrement de l'Union soviétique. Mais un rapport de force n'est favorable que s'il est mis en valeur. Précisément l'OLP, pour toutes ces raisons, évolue. En effet le Conseil national palestinien (CNP) réuni à Alger du 12 au 16 novembre 1988 décide de reconnaître la résolution 242 du Conseil de sécurité qui «en condamnant l'acquisition des territoires par la guerre» demande «le retrait des forces armées israéliennes des «territoires occupés»... et la reconnaissance de la souveraineté de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues...». Quelques jours plus tard, le 14 décembre 1988 le Président de l'OLP reconnaît explicitement le droit d'Israël de vivre en paix et en sécurité et «renonce au terrorisme». Les États-Unis engagent alors un dialogue officiel avec l'OLP.

La voie est dès lors ouverte pour associer l'OLP aux efforts de paix : le 30 octobre 1991 «une conférence de paix sur le Moyen-Orient» s'ouvre à Madrid, entre Israël, la Jordanie, le Liban et la Syrie, la délégation palestinienne étant incluse comme une «équipe» dans la délégation jordanienne.

Mais les négociations, placées sous le feu de l'actualité ne progressent guère. Ce sont au contraire, des négociations directes et secrètes entre israéliens et palestiniens à Oslo, avec l'aide du ministre des affaires étrangères norvégien, Johan Jorgen Holst, qui aboutissent à un accord. Le 13 septembre 1993, le gouvernement israélien et l'Organisation de Libération de la Palestine signent à Washington en présence des présidents américain et russe une Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'auto gouvernement (10).

---

(8) Le Conseil de sécurité condamne à l'unanimité le 1<sup>er</sup> mars 1980 l'implantation de colonies israéliennes sur les territoires occupés. Le 20 août 1980 le Conseil de sécurité condamne de nouveau Israël pour l'annexion de Jérusalem-Est (Jérusalem-Ouest avait été annexée par la force en 1949 après la guerre israélo-arabe de 1948-49).

(9) C'est aussi le nom de l'association israélienne précitée.

(10) Sur les négociations d'Oslo, les étapes, les contacts et les positions des parties voir : *Le chemin d'Oslo* par Mahmoud ABBAS (Abou Mazen), Edifra 1994. Abou Mazen est le principal superviseur palestinien des négociations de Madrid et d'Oslo. Voir également *Les fous de la paix* par Mareck HALTER et Eric LAURENT, édit. Plon-Laffont, 1994.

L'objectif de la Déclaration de principes est entre autres d'établir une Autorité Palestinienne d'auto gouvernement intérimaire et de faire démarrer « l'autonomie » dans la bande de Gaza et à Jéricho en Cisjordanie. Dans une deuxième phase un accord intérimaire, qui organise l'autonomie pour l'ensemble du territoire c'est-à-dire pour Gaza et la Cisjordanie, est conclu à Washington le 28 septembre 1995 (11).

C'est sur la base de cet accord intérimaire qu'ont été organisées des élections, le 20 janvier 1996. Après l'espoir suscité par la poignée de main entre Yasser Arafat et Ishak Rabin et la déception qui s'était installée par suite des nouvelles installations de colonies israéliennes, des attentats et des « bouclages » répétés des territoires, l'espoir à nouveau semble renaître. Ces évolutions en dents de scie sont significatives de la fragilité de l'accord et des instruments juridiques imaginés par les parties.

Comme on le verra les accords intérimaires étendent largement les compétences des institutions palestiniennes, mais les conditions de leur exercice s'accompagnent de restrictions et d'ambiguïtés considérables. L'État qui semble percer sous les compétences et les institutions nées de l'accord n'est jamais nommé, ce qui montre bien que le peuple palestinien n'a pas fini de lutter et de souffrir pour la réalisation de son droit à disposer de lui-même.

## I. – UNE AUTONOMIE INTERNE SOUS TUTELLE

L'accord intérimaire du 28 septembre 1995 opère un transfert de pouvoirs substantiels en faveur de nouvelles institutions palestiniennes en Cisjordanie et à Gaza. Mais l'autonomie ainsi accordée reste encore limitée si on la replace dans le contexte d'une lutte pour l'indépendance qui a mobilisé l'essentiel des populations palestiniennes. On peut donc encore affirmer que « l'autonomie ainsi accordée en réponse à un mouvement nationaliste fort, est trop limitée pour réussir » (12).

La présence de l'autorité israélienne et son contrôle sur l'exercice des pouvoirs transférés aboutit à l'organisation d'une véritable tutelle qui fragilise l'autonomie interne tant en ce qui concerne son étendue que ses structures.

### A. *L'étendue de l'autonomie interne*

L'accord intérimaire lui-même comprend 5 chapitres de 29 pages. Avec ses 7 annexes et l'échange de lettres, ils forment un ensemble impressionnant de 355 pages (13).

L'accord intérimaire se réfère au processus de paix au Moyen-Orient ouvert à Madrid le 30 octobre 1991 et se définit comme une application de la déclaration des principes. Tout ou presque y est défini, avec une profusion incroyable de détails qui peut bien être considérée comme un facteur de blocage d'une dynamique de l'autonomie (14).

(11) Sur les accords précédents l'accord intérimaire du 28 septembre 1995 que nous analysons ici cf. N.K. CALVO-GOLLER, *AFDI* 1993, p. 436 et s. et Alain BOCKEL, *AFDI* 1994, p. 261 et s.

(12) A. BOCKEL, *op. cit.* p. 278 à propos de l'accord Gaza Jéricho et du « transfert anticipé » des pouvoirs.

(13) A ces 355 pages il faut ajouter 9 cartes.

(14) A. BOCKEL, *AFDI* 1994. Voir la comparaison faite par l'auteur à la précision d'acte notarié qui indique « l'extrême réticence » « du propriétaire qui cède un bien limité à un légataire mineur ».

La volonté exprimée dans le préambule de réaliser un règlement de paix juste, permanent et global et de vivre dans la coexistence pacifique, la sécurité et la dignité mutuelle risque de tourner court. Mais cet accord n'est qu'intérimaire et les parties réaffirment leur engagement de commencer à négocier, avant le 4 mai 1996, un accord permanent qui devrait prendre effet à partir du 4 mai 1999 (15).

L'accord intérimaire organise un transfert de pouvoirs en faveur de nouvelles institutions palestiniennes, notamment le Conseil palestinien qui exerce sa juridiction sur le plan territorial, fonctionnel et personnel.

### 1) *La juridiction palestinienne*

La juridiction palestinienne est une juridiction d'attribution. Elle ne s'exerce que lorsqu'elle est transférée par l'accord.

Israël continue donc d'exercer les pouvoirs non expressément transférés alors que dans le cas classique de décolonisation la règle inverse est généralement appliquée.

Mais dans ses grands traits la juridiction transférée définit une autonomie tout à fait classique qui rappelle les cas de colonisation et les premières étapes de construction d'un État.

En effet, les pouvoirs transférés concernent le territoire, les activités et les personnes. La juridiction est territoriale, fonctionnelle et personnelle (article 17 de l'accord intérimaire).

#### a) *La juridiction territoriale*

La compétence territoriale du Conseil palestinien couvre toute le Cisjordanie et Gaza, c'est à dire la Palestine occupée à la suite de la guerre de juin 1967 «à l'exception des questions qui seront traitées dans les négociations relatives au statut permanent». Le principe, en matière territoriale, est donc la juridiction palestinienne. L'accord précise bien que Gaza et la Cisjordanie forment une unité territoriale dont l'intégrité doit être préservée durant la période intérimaire (16). Le respect de cette stipulation interdit à la partie israélienne de procéder à des annexions de territoires durant la période intérimaire. En fait, il s'agit là d'une revendication forte de tous les mouvements de libération nationale. Et on peut imaginer qu'elle n'a pas dû être facilement satisfaite. On se souvient en effet de l'interprétation israélienne de la résolution 242 du Conseil de sécurité tendant à considérer qu'elle autorise l'occupation de certains territoires.

Mais l'unité et l'intégrité territoriale n'excluent pas les difficultés en ce qui concerne le règlement permanent qui sera défini dans les prochaines négociations, notamment en ce qui concerne les frontières et les statuts des colonies et de Jérusalem.

---

(15) Des retards ont déjà été enregistrés par exemple les élections qui ont lieu le 20 janvier 1996 devaient avoir lieu au plus tard le 12.07.1994 (date limite initialement prévue).

(16) L'article 11 § 2 est ainsi rédigé en anglais : « the two sides agree that west bank and Gaza strip territory, except for issues that will be negotiated in the permanent status negotiations will come under the jurisdiction of the palestinian council, in a phased manner, to be completed within 18 months from the date of the inauguration of the council as specified below... ».

Dans le cadre de cette juridiction territoriale du Conseil palestinien, l'accord délimite trois zones A, B, C (17) dans lesquelles le retrait des forces et de l'administration civile israélienne et le transfert des pouvoirs consécutifs à ce retrait sont effectués en trois phases. Pour résumer ce système compliqué, le transfert des pouvoirs est effectué rapidement dans la zone A (article 13/1 de l'accord). Il s'agit de zones peuplées ou n'ont pas été installées des colonies israéliennes. Le retrait et le transfert de pouvoirs se font évidemment ici dès la première phase.

Le retrait des forces israéliennes des zones B qui sont des lieux où sont installés les intérêts israéliens est beaucoup plus complexe. Le système envisagé comprend trois phases qui peuvent durer jusqu'à 18 mois après l'inauguration du Conseil palestinien. Ce système complexe de retrait ici, de maintien là et de patrouilles homogènes ou parfois mixtes peut donner lieu à des conflits sur le terrain. Mais on retiendra tout de même qu'aux termes de l'article 13-2a de l'accord intérimaire «il y aura un retrait complet des forces militaires israéliennes de la zone B. Israël transfèrera au conseil qui les assumera les responsabilités de l'ordre public pour les palestiniens. Israël détiendra toutes les responsabilités en vue de la protection des israéliens et de la lutte contre le terrorisme».

La coopération relative aux mouvements de la police palestinienne et aux patrouilles mixtes est coordonnée dans le cadre de comités mixtes au niveau «national», régional et des districts (18).

Dans la zone C où Israël a mis en place des installations militaires et des colonies le problème y est encore plus complexe. L'article 17-2 de l'accord intérimaire inclut la zone C dans la juridiction territoriale palestinienne «sauf pour les questions qui seront négociées dans le cadre du statut permanent». Pour le reste, dans la zone C, la juridiction territoriale sera transférée au Conseil palestinien «progressivement» (gradually) au cours des 3 phases qui doivent être achevées 18 mois après l'inauguration du Conseil. «A ce moment là» la juridiction palestinienne couvrira tous les territoires de Cisjordanie et de Gaza «sauf pour les questions qui seront traitées dans le statut permanent». Ces questions qui concernent les installations militaires, les colonies, les frontières, Jérusalem (et les réfugiés) peuvent évidemment avoir un impact sur la juridiction territoriale. Mais cet impact ne devrait pas en principe, être contraire à l'unité et l'intégrité territoriale affirmées par l'accord intérimaire. Dans ce cas, pour autant que l'accord définitif peut difficilement être en retrait par rapport à l'accord intérimaire sur ces questions, le règlement permanent ne devrait pas se solder par des annexions de territoires mais par des formes de coopération qui tendront à maintenir des régimes juridiques spécifiques et une présence israélienne ou internationale durant des étapes plus ou moins longues.

---

(17) La zone A concerne des zones peuplées indiquées par une zone rouge sur la carte n° 1. La zone B concerne des zones peuplées indiquées par une ligne rouge, ainsi que des immeubles et des hameaux énumérés à l'appendice 6 de l'annexe. La zone C concerne des zones situées en Cisjordanie, en dehors de A et B et qui seront transférées graduellement à la juridiction palestinienne sauf pour les questions qui seront négociées dans le statut permanent. Au 4 mars 1996 la représentante de l'OLP à Paris déclare que l'autorité palestinienne ne contrôle que 6 % des territoires de Cisjordanie et de Gaza. Elle estime après les attentats du Hamas à Tel Aviv et Jérusalem qu'il faut accroître l'étendue des territoires contrôlés par l'Autorité palestinienne pour mieux lutter contre le terrorisme.

(18) Art. 12 de l'accord intérimaire développé dans l'annexe I relative aux arrangements de sécurité et de retrait des forces israéliennes.

On remarquera que l'espace aérien n'est pas transféré à la juridiction palestinienne; cette question sera donc traitée lors de négociations sur le statut permanent.

D'une manière générale, sauf à discuter des droits de regard voire de la tutelle que détient Israël en ce qui concerne la mise en œuvre des pouvoirs transférés, la juridiction territoriale transférée au Conseil palestinien est dans son principe très classique. Cette juridiction inclut en effet des éléments essentiels au regard des mouvements de libération nationale et donc ici de l'OLP. Outre l'unité et l'intégrité du territoire qui sont garanties, l'accord transfère « la juridiction sur le sol, le sous-sol et les eaux territoriales » qui peut permettre demain, l'exercice de la souveraineté et notamment l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Rien dans l'accord n'empêche une évolution vers la souveraineté territoriale malgré toutes les limites imparties à l'exercice des compétences dites fonctionnelles sur ce territoire.

#### b) La juridiction fonctionnelle

La juridiction fonctionnelle est définie comme « l'ensemble des pouvoirs et responsabilités transférées au Conseil par l'accord intérimaire ou tout autre accord ». Elle concerne pratiquement toutes les activités.

Cette juridiction se traduit par le transfert des pouvoirs législatifs, exécutif, et judiciaire, ainsi que d'autres responsabilités de gestion et d'administration au Conseil et à l'Autorité palestiniens (art. 17-3 de l'accord intérimaire).

La juridiction fonctionnelle rappelle dans son énoncé l'autonomie interne traditionnelle dans le cas de décolonisation.

On retrouve ici la problématique habituelle de l'autonomie interne qui définit les pouvoirs nécessaires au fonctionnement d'un État nouveau en construction tout en croyant protéger les intérêts coloniaux par un système de « pouvoirs retenus » et des formulations spécifiques relatives aux nouvelles institutions. Dans le cas présent, il s'agit des moyens que se donne le gouvernement israélien non seulement pour sauver la face auprès de sa propre opinion publique, mais aussi, parce que le rapport de force lui en donne la possibilité, de moduler l'autonomie en fonction de l'évolution de la situation interne et internationale. Les négociations suivront de près les résultats des élections législatives en Israël et de la conférence de Paix sur le Moyen-Orient.

Les pouvoirs définis en faveur du Conseil palestinien incitent à considérer que l'on a eu en vue les attributs d'un État au stade de l'autonomie interne. Mais bien qu'admis implicitement le nom n'est jamais prononcé, parce que, comme l'indique un auteur, il s'agit « d'un sujet tabou parmi les responsables politiques israéliens même si un certain nombre d'entre eux, le considèrent comme inéluctable » (19) C'est sans doute pourquoi tous les pouvoirs sont directement conférés à un Conseil élu et non à un État qui organiserait ensuite les pouvoirs conformément à l'exercice normal du droit à l'autodétermination.

L'exercice complet du droit à l'autodétermination aurait nécessité le transfert des pouvoirs à l'État qui distribue ensuite les différentes fonctions entre les différentes institutions. Une telle mise en œuvre du droit à l'au-

---

(19) A. BOCKEL, *AFDI* 1994, p. 285.



l'indétermination aurait assuré un processus de construction de l'État sans ingérence dans les affaires intérieures de celui-ci permettant d'engager ainsi un processus capable de réaliser un État indépendant. Cette lecture de la juridiction fonctionnelle indique les limites de l'autonomie interne palestinienne. Elle traduit le rapport de force entre les parties et donne un sens au discours de Mahmoud Abbas (20) qui affirme « nous ne prétendons pas avoir signé une déclaration de principes qui instaure un État palestinien indépendant et aucune des dispositions ne le stipule clairement. Mais il s'agit là d'attributions qui portent les marques de la souveraineté que nous chercherons à concrétiser dans l'avenir ».

### c) La juridiction personnelle

« La juridiction territoriale et fonctionnelle du Conseil s'applique à toutes les personnes, à l'exception des israéliens à moins qu'il en soit prévu autrement par l'accord intérimaire » (art. 17-2C).

A plusieurs reprises, notamment dans l'annexe III relative au protocole concernant les affaires civiles et dans l'annexe IV relative au protocole concernant les matières juridiques, des solutions ponctuelles dans divers domaines appliquent le principe de l'exclusion de la juridiction palestinienne pour tout ce qui touche aux israéliens.

La juridiction israélienne ne s'étend pas seulement aux israéliens résidant en Cisjordanie et à Gaza, elle comprend également les atteintes contre les intérêts de l'État israélien (annexe IV art. 1 § 2-4).

Mais l'extension la plus inquiétante concerne la juridiction criminelle : « Israël has in addition... criminal jurisdiction in accordance with its domestic laws over offenses committed in the territory against Israël or an Israeli » On pourra alors se demander si, outre le pouvoir de juger qu'on retient, Israël pourra procéder à l'arrestation d'une personne quelconque accusée du « crime » précité, ouvrant ainsi la porte à certaines dérives.

Cette juridiction israélienne s'exerce selon ses « lois domestiques ». Ce n'est donc pas seulement que les citoyens israéliens en Palestine ne sont pas comptables devant les autorités et la justice palestiniennes. C'est aussi que le Conseil ne légifère pas à leur sujet. Une forme d'exterritorialité est ainsi organisée en leur faveur. La loi et l'ordre palestiniens n'existent pas en Palestine lorsqu'il s'agit des israéliens et des intérêts de l'État israélien. La définition de la juridiction personnelle rappelle ainsi très fortement l'institution anachronique des capitulations que l'on croyait balayée par les transformations de l'ordre international. Le problème est évidemment d'une grande importance non seulement du point de vue de la cohérence avec les règles et principes de droit international contemporain et les principes de respect de la dignité mutuelle rappelés par les parties dans le préambule de l'accord lui-même, mais aussi parce que ces « capitulations » créent deux ordres juridiques dont la survivance suscite les réactions de violence de ceux qui les subissent, portant ainsi un coup au développement pacifique des relations entre les parties. Les exceptions prévues à toute juridiction palestinienne s'ajoutent à cette faiblesse de la juridiction personnelle.

---

(20) M. ABBAS, *Le chemin d'Oslo*, p. 283, Edifra, 1994.

## 2) Les exceptions à la juridiction palestinienne

La juridiction Palestinienne ne s'étend pas aux domaines traditionnellement exclus de l'autonomie interne. Israël garde donc le contrôle des relations extérieures et de la défense (art. 12-1 de l'accord). Des comités mixtes de coordination pour la coopération et la sécurité (JSC) sont créés au niveau national, des régions et des districts.

L'existence de ces comités peut permettre de penser que les palestiniens seront tout au moins consultés de sorte qu'une évolution paraît possible dans ce domaine lors des prochaines négociations.

D'autres exceptions à la juridiction palestinienne posent plus de problèmes politiques et juridiques surtout dans le contexte israélo-palestinien. Il s'agit des colonies et des installations militaires sur lesquelles la juridiction palestinienne ne s'exerce pas. Il s'agit aussi des passages frontaliers. En ce qui concerne les zones de passage frontalier, la situation est complexe dans la mesure où la juridiction territoriale semble non transférée, alors que la juridiction fonctionnelle est répartie entre les deux parties sans toutefois permettre à l'Autorité palestinienne de refuser un contrôle des passagers suspectés par l'autorité israélienne (21).

Le démantèlement ou le maintien des installations militaires est renvoyé aux négociations sur le statut permanent. Dans le cadre d'une simple autonomie interne et même dans la première période qui suit l'indépendance d'un État, il n'est pas rare que le nouvel État accepte le maintien de quelques bases militaires. Bizerte en Tunisie et Mers El Kebir en Algérie (et dans d'autres encore en Asie et en Afrique) constituent des exemples connus de bases militaires françaises dans des pays devenus indépendants.

L'appréciation de l'impact des installations militaires étrangères sur l'autonomie ou l'indépendance d'un État n'est pas facile à déterminer. Tout dépend du nombre, de l'importance de l'implantation de ces bases et des fonctions qui leur sont assignées. Seul le futur accord permanent permettra de répondre à ces questions. La négociation sur ce sujet dépendra de l'évolution des relations internationales notamment avec les autres pays arabes et de la solution qui sera donnée aux colonies israéliennes.

Le problème crucial demeure en réalité celui des colonies. Le secrétaire d'État américain James Baker déclarait le 23 mai 1991, que les colonies constituent « le plus grand obstacle à la paix », la difficulté provient du fait qu'elles drainent des intérêts importants liés à des forces politiques israéliennes qui peuvent les utiliser contre le processus de paix. L'ancien ministre français Simone Weil exprime un point de vue voisin qualifiant les colonies d'erreur politique qui complique la situation.

Environ deux cent colonies installées à Gaza et surtout dans toute la Cisjordanie sont exploitées par 300 000 personnes (22). De surcroît, les colonies sont disséminées un peu partout ; l'exclusion de la juridiction palestinienne sur toutes ces exploitations fragilise l'autonomie parce qu'il s'agit là de véritables centres de vie et d'activités qui rappellent aux palestiniens le caractère soumis des nouvelles institutions.

---

(21) Le système de contrôle dans les passages frontaliers est organisé avec des « ailes » ou des corridors palestiniens et israéliens, l'autorité israélienne ayant la possibilité de contrôler les passagers et leurs bagages sans être vus grâce à un système de glaces spéciales. Israël garde la responsabilité de la gestion de la sécurité et nomme un directeur général responsable de la sécurité et de l'administration du terminal (le directeur adjoint étant palestinien).

(22) Dossiers et documents du journal *Le Monde* précités.

Des études ont été entreprises en Israël imaginant diverses options allant du démantèlement des colonies à la consolidation de certaines d'entre elles qui obtiendraient des statuts les assimilant à des territoires israéliens (23). Ces implantations ou colonies seront évidemment à l'ordre du jour des négociations sur le statut permanent.

Le principe de l'unité et de l'intégrité du territoire palestinien, s'il est appliqué dans l'accord définitif s'oppose à la transformation des colonies en territoire israélien. Sans doute, comme l'indique l'art. 5.4 de la déclaration de principes, on ne peut pas « anticiper » le résultat des négociations sur le statut permanent (24). Mais on ne voit pas comment Israël pourrait retirer du statut permanent le principe de l'intégrité territoriale qu'elle a accepté dans la Déclaration de principes et dans l'accord intérimaire sans apparaître comme la partie qui recherche délibérément l'échec de la négociation surtout qu'il pouvait refuser ce principe dans les premières phases de la négociation.

### 3) *La compétence palestinienne sur les activités sectorielles*

Le champ de la compétence palestinienne sur les activités économiques est très large. Pratiquement l'ensemble des activités économiques est visé par l'accord intérimaire (25).

Le transfert « préliminaire » de pouvoirs et de responsabilités (art. 6 de la Déclaration de principes) ne concernait que les domaines de l'éducation de la culture, de la santé, les affaires sociales, la taxation directe et le tourisme. Conformément à la Déclaration de principes, l'accord intérimaire étend la juridiction palestinienne et la coopération entre les parties à pratiquement tous les domaines économiques.

L'accord indique aussi les compétences étendues du Conseil palestinien (annexe III, appendice 1) « les pouvoirs et responsabilités du gouvernement militaire et de son administration civile seront transférés au Conseil qui les assumera », dans le domaine agricole (art. 1) archéologique (art. 2) des impôts (art. 3) de la banque et de la monnaie, (art. 4), du commerce et de l'industrie (art. 6), du contrôle économique (art. 7), de la taxation directe (art. 8), de l'éducation et de la culture (art. 9), de l'électricité (art. 10) de l'emploi (art. 11), de l'environnement (art. 12) des pêcheries (art. 13), des forêts (art. 14), de l'énergie, pétrole, gaz et fuel (art. 15).

D'une manière générale, le Conseil palestinien peut légiférer sur l'ensemble des secteurs d'activités agricoles, industrielles, financières en plus des secteurs d'activités visés par la Déclaration de principes. La juridiction s'étend à toutes les ressources du sol, et du sous-sol, y compris la banque,

(23) D'après des études de l'organisation israélienne « La paix maintenant », le coût de l'indemnisation des colons qui revicndraient en Israël serait inférieur au budget alloué aujourd'hui pour assurer la sécurité des colonies » cité par Ghassan ELKHATIB, *Revue d'études Palestiniennes*, 1995, n° 3, p. 6.

(24) La formule selon laquelle le résultat accepté à telle ou telle étape d'une négociation ne saurait préjuger du contenu de l'accord final est fréquent dans les négociations complexes. Elle a été largement utilisée dans les négociations de la 3<sup>e</sup> conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Il s'agit en réalité de rassurer les parties qui donnent leur accord sur un point et qui ont peur que leur concession sur ce point ne soit pas contrebalancée par une concession des autres parties sur un autre point. Mais dans la pratique, les points d'accord acquis restent acquis et l'on n'a pas vu la 3<sup>e</sup> conférence revenir sur les accords, une fois qu'ils sont acquis. Au demeurant, une autre pratique ne permettrait pas de progresser vers l'accord final.

(25) Cf. les annexes III et IV intitulées respectivement protocole relatif aux affaires civiles et protocole relatif aux relations économiques, dit encore accord de Paris.

la monnaie, les impôts directs et indirects, l'import-export, et les ressources en eau, électricité, les mines et carrières. Le champ ouvert à la compétence du Conseil est donc considérable.

Dans certains domaines notamment les ressources en eau (26) qui constituent une ressource fondamentale dans la région, l'accord réalisé constitue un progrès essentiel vers la souveraineté sur les ressources naturelles.

Le droit reconnu au Conseil palestinien de créer des impôts directs et indirects, des banques et une monnaie palestinienne permet de jeter les bases d'une économie nationale. C'est évidemment dans ce sens que l'on peut interpréter l'art. 4 de l'annexe V de l'accord selon lequel l'Autorité palestinienne peut créer une Autorité monétaire palestinienne qui aura le pouvoir de réglementer dans ce domaine et d'exécuter les politiques monétaires définies par le Conseil.

Cet organisme contrôle et supervise les activités bancaires et autorise les activités de change. Ses règles et règlements s'appliquent aux banques israéliennes implantées sur le territoire palestinien.

L'Autorité monétaire jouera aussi le rôle d'une banque centrale. Sans doute la monnaie israélienne se voit protégée puisqu'elle est, aux termes de l'accord «une des monnaies d'échange» (art. 4. 10. a de l'annexe V), en circulation qui «sera légalement utilisée comme un moyen de paiement y compris dans les transactions officielles». Mais les Palestiniens ont acquis le droit de créer leur propre monnaie sous réserve d'un accord au sein du comité mixte économique (JEC), chargé de suivre la coopération économique. Sur le plan des principes, le transfert des pouvoirs est réalisé pratiquement de la même manière pour toutes les activités. Mais dans certains cas le transfert de pouvoirs est suivi de la réserve qui revient comme une formule rituelle pour indiquer que les pouvoirs, dans la zone C, seront transférés graduellement, à la juridiction palestinienne qui couvrira la Cisjordanie et Gaza «à l'exception des questions qui seront traitées dans les négociations sur le statut permanent». Cette réserve et ce transfert graduel concernent particulièrement, l'archéologie, les impôts, l'électricité, l'environnement, le pétrole, le gaz etc.

On retrouve évidemment ici le schéma du transfert des pouvoirs selon les phases et les zones et l'exception générale définie à l'article 17 relative aux colonies, à Jérusalem, aux frontières et aux israéliens, les installations militaires et les relations extérieures. Cette dernière exception est certainement d'une grande importance. Elle indique que des problèmes d'une grande ampleur ne sont pas encore réglés et renforce l'idée de tutelle qui pèse sur l'autonomie palestinienne. Mais sur le plan juridique, cette exception, telle qu'elle est posée n'empêche pas une évolution vers une autonomie plus respectueuse du droit des peuples, dans le cadre de formules de coopération et de gestion mixte sur tout ou partie des points concernés.

Mais les exceptions au transfert des pouvoirs sur les activités sectorielles ne constituent pas le seul argument pour montrer la portée réduite de l'autonomie. Israël exerce une véritable tutelle soit par le pouvoir de décision unilatéral qu'il conserve dans certains domaines, soit par le biais des comités mixtes mis en place dans tous les domaines. Ainsi Israël peut à tout moment bloquer une grande partie des activités économiques et la circulation des

---

(26) Pour un examen rapide du problème crucial de l'eau cf. BARTHÉLÉMY, *op. cit.* p. 134 et 247 et suivantes; cf. aussi l'annexe V de l'accord intérimaire.

biens et des personnes en invoquant des raisons de sécurité (27). Certes on peut se demander, dans quelle mesure de telles décisions sont conformes à l'accord intérimaire, mais la mise en œuvre d'une procédure de conciliation et d'arbitrage pour de tels incidents ne semble pas appropriée (28).

Bien souvent, l'autonomie palestinienne est placée sous la tutelle des autorités israéliennes. Celles-ci ont un droit de regard sur l'exercice des pouvoirs dans différents domaines. Cette tutelle est évidente sur les pouvoirs transférés dans le domaine de l'ordre public et de la circulation des personnes. Mais elle est réelle dans plusieurs autres domaines : soit parce que les autorités palestiniennes doivent notifier les mesures envisagées, qui ne prennent effet qu'après l'accord des autorités israéliennes, soit parce que les mesures envisagées doivent d'abord être approuvées par des Comités paritaires israélo-palestiniens.

Le comité mixte de liaison met en place un sous-comité de direction et de surveillance qui dirige les activités de tous les autres comités dans les affaires civiles (CAC), de sécurité (JSC), les affaires économiques (JEC), et les affaires juridiques.

Ces comités mixtes couvrent donc tous les aspects des pouvoirs transférés. L'annexe III énonce les noms des comités et leurs pouvoirs. Mais d'autres pouvoirs leur sont également conférés par d'autres annexes notamment en matière économique. A titre d'exemple l'art. 3 de l'annexe III relatif aux affaires civiles, stipule que « le transfert des responsabilités et pouvoirs civils sera coordonné par le CAC... », l'article 18 de l'accord intérimaire dispose que « toute législation sera communiquée à la partie israélienne dans le Comité Mixte des affaires juridiques ». Le Président ne doit pas promulguer toute législation considérée comme contraire aux accords ou aux ordres militaires et lois existants.

Le CAC est parfois défini comme un lieu de coopération, mais il l'est d'autres fois comme un organe qui permet la surveillance des activités des nouvelles autorités. Dans certains cas, l'accord des Comités Mixtes est formellement exigé pour la validité ou la mise en œuvre des mesures préconisées par les autorités palestiniennes. Ainsi à titre d'exemple tout palestinien ou israélien intéressé peut saisir le CAC en ce qui concerne l'enregistrement des terres et des villages et aucune décision ne peut être mise en œuvre durant cette saisine (art. 22, annexe III). Les plans de construction et les schémas directeurs d'urbanisation proches des colonies et des installations militaires doivent être soumis au CAC, « et en attendant la décision du Comité, aucune procédure du plan ne sera adoptée et aucune activité de construction ne sera exécutée... » (art. 27 – 3 b).

Les mines et les carrières détenues par les Israéliens peuvent être achetées par les autorités palestiniennes mais l'opération doit se faire par le biais du CAC. Les recommandations de celui-ci dans ce domaine doivent « être respectées » (art. 31-3, annexe 3).

---

(27) Au moment où nous rédigeons, le 12 février 1996, Israël annonce le jour même de la prestation de serment du Président Arafat comme Président élu de l'Autorité exécutive qu'il gèle la circulation parce qu'il craint des attentats à la fin du mois de Ramadan qui doit intervenir vers le 20 février.

(28) La procédure de conciliation et d'arbitrage est prévue en principe mais elle doit faire l'objet d'un accord non encore intervenu, pour être opérationnelle. Pour l'instant les différends doivent être réglés par le Comité Mixte de liaison (art. 21).

Dans certains domaines comme l'eau, de larges développements sont consacrés au pouvoir du Comité Mixte créé pour superviser la gestion de l'eau (art. 40, annexe 3 et appendice 8).

Il en résulte que souvent, les pouvoirs transférés dans l'énoncé des principes promettent beaucoup mais risquent de tourner court du fait des procédures par lesquelles ils sont mis en œuvre.

La même conclusion peut-elle être tirée en ce qui concerne les structures institutionnelles mises en place par l'accord intérimaire ?

### B. *Les structures institutionnelles de l'autonomie*

Comme l'indique le signataire palestinien de la Déclaration de Principes il n'y a pas de dispositions créant un État souverain. En réalité les accords ne mentionnent même pas le mot « État » pour décrire les nouvelles institutions palestiniennes. Il convient cependant de passer en revue ces institutions et leurs pouvoirs afin d'examiner comment ils peuvent être qualifiés.

Le Conseil palestinien est l'institution fondamentale mais l'Autorité exécutive et son Président ont des pouvoirs substantiels. Ces institutions peuvent à leur tour créer des « Comités Nationaux » ou autres.

La liaison avec les autorités israéliennes se fait dans le cadre des Comités Mixtes paritaires dont nous venons de voir certains aspects.

Le Conseil, l'Autorité exécutive et son président constituent « l'Autorité palestinienne d'auto-gouvernement intérimaire. En Palestine, l'homme de la rue dit tout simplement « houkouma » (gouvernement).

#### 1) *Le Conseil palestinien*

Le Conseil palestinien est un organe de 88 membres élus au suffrage universel direct (29). Les membres du Conseil sont élus au scrutin de liste majoritaire à un tour ce qui favorise les grandes formations. L'élection aboutit au triomphe de l'OLP et de sa principale composante le Fatah. La bande de Gaza avec 788 000 habitants et une superficie de 378 km<sup>2</sup> comprend 5 circonscriptions avec 347 600 inscrits, 498 bureaux de vote pour 37 sièges à pourvoir. La Cisjordanie avec 1 450 000 habitants et une superficie de 5 800 km<sup>2</sup> comprend 11 circonscriptions avec 665 600 inscrits, 1 198 bureaux de vote pour 51 sièges à pourvoir (y compris Jérusalem-Est).

Le déroulement correct des élections et le taux élevé de participation ont été considérés comme un plébiscite des accords d'autonomie, malgré les critiques dont ils ont été l'objet de la part d'une partie de l'encadrement de l'OLP, particulièrement du FPLP de Georges Habache et du FDLP de Nayef Hawatme, sans oublier l'action du parti islamiste Hamas.

Ces organisations ont même formé un front de refus pour lutter et mobiliser la population contre ces accords. Ces élections donnent une légi-

---

(29) L'accord intérimaire indique 82 membres mais toute la presse écrite et télévisée a fait état d'un Conseil de 88 membres lors des résultats des élections du 20 janvier 1996. Le journal *Libération* du 23 janvier 1996 indique que sur les 88 membres élus du Conseil 55 appartiennent au parti du Président Arafat (Le parti Fatah, principal composant de l'OLP). Le Hamas, parti islamiste, n'est pas membre de l'OLP. Le journal *Le Monde* du 23 janvier 1996 donne exactement les mêmes chiffres.

timité populaire au Conseil et au président de l'Autorité palestinienne malgré les critiques qui ont été formulées.

On peut se demander aussi si ces élections vont se traduire par une évolution de la partie palestinienne. Jusque-là le représentant du peuple palestinien ne pouvait être que l'OLP. Désormais, le Conseil et le président de l'Autorité sont des représentants démocratiquement élus du peuple palestinien. Sur le plan politique ce problème ne se pose pas par suite du résultat des élections et de la victoire de Arafat et de son parti. Mais il n'en demeure pas moins qu'il est extrêmement difficile de dire aujourd'hui ce que sera l'avenir de l'OLP. Peut-on considérer que l'OLP a accompli sa mission en tant que représentant du peuple palestinien dès lors que par des élections le peuple palestinien a désigné ses représentants légitimes ? Ou doit-on au contraire considérer que le droit du peuple palestinien n'a pas été complètement mis en œuvre tant que son État n'est pas reconnu. L'OLP ne sera-t-elle plus, si elle réussit à survivre à la contestation interne, qu'un parti politique ?

Le problème peut cependant être plus complexe, si le processus d'auto-détermination n'est pas achevé et si les parties échouent pour définir le statut permanent. Mais dans une telle hypothèse, il est probable que le peuple palestinien fera émerger d'autres représentants qui sanctionneront l'échec de la politique suivie par l'OLP (30). Les attentats organisés par les extrémistes de tous bords peuvent contribuer à cet échec et à l'arrêt du processus de paix. Tous les pouvoirs transférés par les autorités israéliennes, le sont au Conseil palestinien, de sorte que tous les organes sont placés sous son autorité, sauf peut-être pour le Président de l'Autorité par suite de son élection au suffrage universel. Le Conseil dispose du pouvoir législatif et exécutif. L'Autorité exécutive, la police, le système judiciaire et l'administration sont placés sous son autorité. Mais on doit cependant noter que l'OLP pour le compte du Conseil et non le Conseil lui-même, peut mener quelques négociations internationales dans les domaines économiques et en matière d'aide internationale (art. 9.5 b accord intérimaire).

Le système est donc conçu comme un système monocéphale dont la source serait le Conseil. Les juridictions territoriales, fonctionnelles et personnelles sont attribuées au Conseil (article 17 de l'accord intérimaire).

Au départ la partie israélienne souhaitait un Conseil d'une vingtaine de membres alors que l'OLP revendiquait un Conseil d'une centaine de membres. Le Conseil apparaît aujourd'hui comme une véritable « assemblée nationale » compte tenu du nombre important de « députés », du pluralisme qui le caractérise et de la légitimité populaire acquise.

Dans la mesure où l'accord intérimaire en a fait le seul dépositaire des pouvoirs transférés on peut penser que l'on a cherché à éviter l'apparition d'un exécutif fort. Mais dans la pratique, il n'est pas sûr que le président ne parvienne pas finalement à détenir la réalité du pouvoir.

---

(30) Nous pensons en effet qu'en cas d'échec d'un processus de paix, l'OLP disparaîtra sous sa forme actuelle. Dès le lendemain des accords d'Oslo, le grand poète palestinien Mahmoud Darwich écrivait que l'OLP n'existe plus. Cf. « L'OLP a cessé d'être » in *Gaza-Jericho*, éd. de l'Aube et du *Journal Libération* 1994. Il faudrait lire aussi dans *Revue d'études palestiniennes* n° 3/1995 l'interview de Mahmoud Zahar représentant du Hamas à Gaza à propos de l'avenir de l'OLP « Nous avons toujours estimé que l'OLP devait échouer du fait de sa propre politique pour que les gens soient convaincus de rejoindre Hamas... Nous savons que la politique de l'OLP la mènera à l'échec... ». Il faut dire que les attentats organisés par des groupes se réclamant du Hamas peuvent stopper au moins pendant un temps le processus de paix.

## 2) *L'Autorité exécutive et son Président*

Aux termes de l'article 5-1, l'Autorité exécutive n'est qu'un comité créé par le Conseil et en dépendant (31). L'Autorité exécutive est désignée par le Conseil sur proposition du président. Elle exerce les pouvoirs au nom du Conseil. 70 % au moins des membres de l'autorité exécutive sont membres du Conseil. En somme, le régime établi ressemble nettement à un régime parlementaire d'Assemblée.

L'Autorité exécutive apparaît tout de même comme un gouvernement. Déjà, l'Autorité palestinienne, avant même les élections, était considérée comme un gouvernement doté de ministères (32).

Le fait que le président et la majorité des membres de l'exécutif soient élus renforcera leurs pouvoirs et leur représentativité de sorte qu'ils seront considérés dans la pratique comme de véritables ministres formant un gouvernement. Ce gouvernement détermine seul son règlement intérieur et les processus de prise de décisions (art. 5-2). Mais si on peut conclure que l'Autorité exécutive dépend largement du Conseil, la conclusion n'est pas aussi facile en ce qui concerne le président de l'Autorité exécutive.

Le président est élu au suffrage universel direct, en même temps que le Conseil. On sait que lors des élections du 20 janvier 1996 le président de l'OLP Yasser Arafat a été largement élu avec 88 % des voix.

Le président n'est donc pas désigné par le Conseil. Il tient sa légitimité de la même source populaire que le Conseil. Celui-ci ne peut donc pas le démettre de ses fonctions. De ce point de vue le système fait plutôt penser à un régime présidentiel.

La contradiction entre les deux conclusions auxquelles on arrive en étudiant isolément la dépendance des membres de l'exécutif et l'indépendance du président, devrait se résoudre en faveur de ce dernier pour une raison juridique et une raison politique. Sur le plan politique les élections ont donné la majorité aux amis politiques de Yasser Arafat et à la tendance favorable aux accords intérimaires de sorte que l'on ne peut pas envisager de graves conflits contre l'exécutif au sein de « l'assemblée ». D'autant que pendant la période intérimaire la bataille du parti Fatah devra être menée contre les « ennemis » intérieurs et extérieurs en vue de la constitution d'un État « souverain ». Sur le plan juridique, aucune disposition n'indique que le « gouvernement » ou l'Autorité exécutive est responsable politiquement devant le Conseil.

Si la question du recrutement et de la nomination des membres de l'Autorité exécutive est réglée clairement par l'accord (art. 5) les parties n'ont rien prévu en ce qui concerne la démission individuelle ou collective.

Il est probable que les deux parties, pour des raisons différentes, sont tombées facilement d'accord sur ces « omissions ». La partie israélienne ne souhaite pas, à ce stade, des mécanismes qui définissent exactement le régime parlementaire d'un État, sur la création duquel elle n'est pas d'accord. La partie palestinienne ne souhaite pas, à ce stade, établir un régime qui en l'absence de précisions sur le rapport de forces interpalestiniennes risque de basculer dans l'islamisme ou l'anarchie. Sur cet aspect Israël et les autres

---

(31) L'art. 5-1 « The Council will have a committee that will exercise the executive authority of the Council... »

(32) Cf. A. BOCKEL, 1994, précité.



puissances notamment les USA, mais également les puissances régionales, peuvent facilement tomber d'accord.

La liste des pouvoirs de l'Autorité exécutive n'est pas déterminée. On peut déduire de l'art. 5-2 qu'elle s'étend à tous les pouvoirs exécutifs transférés au Conseil. L'Autorité exécutive dans la pratique exercera donc un large pouvoir surtout à la lumière des résultats des élections du 20 janvier 1996.

### 3) *Les comités nationaux*

L'article 6 de l'accord intérimaire autorise le Conseil à former des petits comités pour simplifier son travail et pour l'aider à contrôler le travail de l'Autorité exécutive. Bien qu'aucune précision ne soit donnée à ce sujet ces comités jouent le rôle de « commissions parlementaires ».

L'Autorité exécutive prend place soit dans les locaux administratifs existants transférés par le gouvernement militaire et son administration civile, soit dans des bureaux nouveaux. Bien que rien ne soit précisé à ce sujet, il semble qu'elle se dotera des organes appropriés susceptibles de l'aider à remplir sa mission. Logiquement la partie palestinienne dans les différents comités mixtes, constituera sans doute l'ossature des conseils ou organes nécessaires à la conduite des politiques de l'Autorité exécutive.

### 4) *L'organisation judiciaire*

Le principe d'une justice palestinienne indépendante placée sous l'autorité du Conseil est affirmée. Les tribunaux palestiniens connaissent de tous les litiges ou contestations situés sur le territoire palestinien dont la juridiction est transférée au Conseil.

Les litiges dans lesquels sont impliqués des Israéliens ou l'État israélien ne sont pas du ressort des tribunaux palestiniens. On retrouve donc ici l'existence de deux ordres juridiques que nous avons signalés plus haut.

### 5) *Les comités mixtes paritaires israélo-palestiniens*

Ces comités, comme on l'a vu, sont très nombreux et concernent tous les domaines d'activité. Ils couvrent tous les pouvoirs transférés. Ils jouent parfois le rôle de structure de coopération mais dans certains cas, dont on a vu quelques exemples, la loi ou la mesure prise par l'Autorité palestinienne (Conseil ou « gouvernement ») ne devient exécutoire qu'après agrément du Comité Mixte intéressé. Le comité mixte peut donc alors permettre un véritable pouvoir de blocage ou de veto en faveur de l'autorité israélienne.

Dans la plupart des cas les comités mixtes sont au moins informés des mesures prises par le « côté palestinien ». Ce qui permet de tenir toujours informé le « côté israélien » des politiques et mesures des nouvelles institutions palestiniennes.

Ces comités seront cependant probablement les lieux de discussions des mesures d'adaptation et de révision des dispositions de l'accord intérimaire.

Ces comités ont des attributions très distinctes portant sur des secteurs différents. Le comité mixte de liaison assure cependant la coordination de l'ensemble. Il est secondé par un sous-comité de direction et de surveillance formé de dirigeants des autres comités. Ce comité mène un véritable travail de contrôle de tout ce qui se passe dans les autres comités. Les décisions sont prises par accord des parties. Le sous-comité de direction (monitoring

and steering committee) est dirigé par deux présidents (un palestinien et un israélien). Il est créé par le comité de liaison pour diriger et contrôler les autres comités. Il fait rapport au comité de liaison. Tous ces comités sont établis au niveau des districts, des régions et au niveau global ou « national », de sorte qu'ils constituent un véritable réseau à travers tout le pays. Ils peuvent être très utiles à la partie la plus diligente qui sait faire circuler l'information détenue à tel ou tel niveau.

## II. – LA RECONNAISSANCE DU PEUPLE PALESTINIEN ET LA QUESTION DE SON DROIT À LA QUALIFICATION D'ÉTAT

Tout tourne autour de la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien et de son droit à la qualification d'État et pourtant les accords réalisés jusque-là sont très elliptiques à ce sujet.

La déclaration de principes laisse ouverte comme l'accord intérimaire, la question de l'État palestinien. Il en résulte qu'apparemment toutes les solutions sont possibles : l'accord permanent peut confirmer le *statu quo*, reconnaître un État palestinien, souverain ou non, ou ouvrir la porte à une solution confédérale avec la Jordanie.

Mais la question de la reconnaissance du peuple palestinien, dont on peut estimer, sur le plan théorique, qu'elle est strictement liée à celle du droit de ce peuple à disposer de lui-même est abordée de plusieurs façons par la Déclaration de principe et surtout par l'accord intérimaire.

Dans cette phase intérimaire, l'étude des solutions préconisées par les accords conclus, ne peut recevoir toute sa signification que si l'on tente de les replacer dans le processus engagé et les objectifs poursuivis, c'est-à-dire mettre fin à l'occupation des territoires par la force, sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité.

Les solutions institutionnelles intérimaires ne peuvent avoir un sens que compte tenu du processus de rapprochement et de reconnaissance de l'État Israélien et de l'OLP comme représentant du peuple palestinien.

Les institutions palestiniennes créées par les accords constituent-elles un État s'inscrivant dans le processus de mise en œuvre du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même? Malgré l'absence de qualification des accords à ce sujet?

Le juriste doit-il s'incliner devant l'absence de qualification des institutions par les parties ou doit-il au contraire rechercher la qualification que pose la matérialité ou le contenu de l'accord? Les parties ont créé quelque chose, elles se sont reconnues, elles se sont référées au peuple palestinien, et à ses droits légitimes, elles sont d'accord avec les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité : peut-on dès lors qualifier ce qui a été réalisé? Ces éléments peuvent-ils « aider » à qualifier la nature juridique des nouvelles institutions palestiniennes ou est-il plus prudent de se réfugier dans l'anomie adoptée par les parties?

On essaiera sinon de répondre à ces questions du moins de poser quelques éléments de réflexion susceptibles de contribuer à une réponse possible.

### A. *Les étapes de la reconnaissance mutuelle*

Ni la déclaration de principes ni l'accord intérimaire ne peuvent être séparés des différentes étapes qui ont marqué le rapprochement et la reconnaissance mutuelle entre l'État israélien et l'OLP comme représentant du peuple palestinien.

Pendant longtemps chacune des parties a refusé toute forme de reconnaissance de l'autre.

Dès le partage de la Palestine en 1947 par la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies tous les États arabes ou toutes les formations politiques arabes y compris en Palestine refusent la création d'un État israélien sur la terre palestinienne.

Pour le nouvel État israélien il n'y a pas de peuple palestinien, le problème palestinien ne soulève que des problèmes d'individus qui peuvent s'établir dans les pays arabes de la région dans le cadre de la solidarité arabe.

La fameuse charte de l'OLP adoptée en 1964 mais reprise et modifiée en 1968 stipule que « les juifs qui ont vécu en Palestine de façon habituelle jusqu'au début de l'invasion sioniste seront considérés comme palestiniens ». « Les juifs sont les citoyens des États auxquels ils appartiennent... ». « La partition de la Palestine en 1947 et l'établissement d'Israël sont nuls et nonavenus et en contradiction avec la Charte des Nations Unies, notamment en ce qui concerne le droit à l'autodétermination... ».

Malgré l'organisation des négociations de Camp David entre égyptiens et israéliens aucun progrès notable n'est enregistré entre israéliens et palestiniens.

La reconnaissance de l'OLP sur le plan international comme représentant du peuple palestinien, précède évidemment la reconnaissance mutuelle israélo-palestinienne dans le cadre des accords d'Oslo.

#### 1) *La reconnaissance de l'OLP sur le plan international*

Jusqu'à la création de l'OLP en 1964, mais en réalité jusqu'au lendemain de la guerre de juin 1967, la lutte du peuple palestinien était gérée par les États arabes. Avant de s'imposer sur le plan international, l'OLP a dû faire le ménage dans ses rangs, puis s'imposer dans le monde arabe grâce à ses capacités de mobilisation au sein des populations palestiniennes.

– La reconnaissance de l'OLP comme l'unique représentant du peuple palestinien intervient dans le cadre de la Ligue arabe lors de la réunion des chefs d'États et de gouvernements tenue à Alger les 28-29 novembre 1973. Cette reconnaissance est importante dans la mesure où elle signifie que les États arabes individuellement ou collectivement ne peuvent pas engager des négociations en vue du règlement d'un problème palestinien. C'est pourquoi les solutions préconisées à Camp David entre égyptiens et israéliens à propos de la Palestine mais sans l'OLP ne pouvaient avoir aucun crédit.

Cette reconnaissance de l'OLP par les États arabes ouvre la porte à d'autres reconnaissances. La Jordanie renonce à tous droits sur la Cisjordanie occupée et l'Égypte en fait de même pour Gaza permettant ainsi à l'OLP d'être le seul prétendant légitime sur les territoires occupés.

– La reconnaissance de l'OLP par la société internationale a nettement progressé au cours des 20 dernières années. L'Assemblée générale des Nations

Unies, après de nombreux États, reconnaît l'OLP comme le représentant légitime du peuple palestinien. Dans une résolution du 22 novembre 1974 l'Assemblée générale reconnaît le droit à l'autodétermination du peuple palestinien et accorde à l'OLP le statut d'observateur permanent.

L'année suivante, l'Assemblée générale demande que l'OLP participe sur un pied d'égalité avec les autres parties, au processus de paix qui pourrait être engagé, et qu'Israël se retire des territoires occupés et reconnaisse « les droits nationaux et inaliénables du peuple palestinien ».

En fait la pression de la communauté internationale en faveur de la reconnaissance des droits du peuple palestinien et de la représentativité de l'OLP pèse de plus en plus sur l'État israélien.

Le soulèvement de la jeunesse palestinienne ou « intifada » à partir de décembre 1987 allait obliger toutes les parties à accroître leurs efforts en vue d'une solution.

– L'intifada montre à Israël qu'il est impossible d'imposer une solution par la force. Elle révèle la représentativité de l'OLP et surtout la volonté du peuple palestinien de réaliser ses droits nationaux. Mais l'intifada révèle aussi que le mouvement islamiste « Hamas » peut bouleverser les données en Palestine et dans la région si l'ordre colonial et la violence persistent dans les territoires occupés. L'OLP, la première, mais également Israël, les USA et les autres États de la région prennent conscience des éléments contradictoires et de l'évolution du rapport de force que révéla l'intifada.

## *2) La reconnaissance mutuelle israélo-palestinienne*

C'est dans ces conditions que tout en proclamant l'État de Palestine, le Conseil National Palestinien (CNP) sorte de parlement de l'OLP reconnaît le 25 novembre 1988 à Alger, les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. L'OLP renonce quelques jours plus tard au terrorisme et reconnaît le droit d'Israël de vivre en paix.

Les États-Unis engagent alors des discussions avec l'OLP à Tunis le 16 décembre 1988. L'OLP peut désormais participer aux négociations internationales. Elle entre, comme partie autonome, dans la délégation jordano-palestinienne à la conférence de Madrid, ouverte le 30 octobre 1991. C'est la phase où Israël négocie avec les palestiniens sans reconnaître qu'ils représentent l'OLP. Mais l'évolution s'accélère en 1993. Dès le 15 janvier Israël abroge la loi du 6 août 1986 qui interdisait les contacts entre Israël et l'OLP. En fait, avant que ne soit annoncée la reconnaissance mutuelle, Israël et l'OLP, dans un cadre tenu secret, se sont mis d'accord sur la Déclaration de principes et sur l'autonomie de Gaza-Jericho. Les lettres relatives à la reconnaissance mutuelle sont signées le 9 septembre et la Déclaration de principes le 13 septembre 1993.

L'accord israélo-palestinien peut être mieux appréhendé à la lumière de toutes ces étapes où s'expriment les réticences et les craintes des parties. Les ambiguïtés et parfois les contradictions des accords d'autonomie se retrouvent à travers la traduction que fait l'accord du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. De surcroît, il ne paraît pas possible d'étudier des accords qui tentent de mettre fin à une longue occupation étrangère, sans se prononcer sur le niveau d'expression du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans ces accords.

### B. *L'autonomie palestinienne et le droit des peuples*

Habituellement le processus d'émancipation ou de libération qui suit une longue période de domination étrangère s'analyse comme une application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Bien que la règle soit clairement posée dans la charte des Nations Unies, le succès du mouvement de libération nationale, au moins en ce qui concerne son objectif de création de sujets de droit international, a confirmé et enrichi la règle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les références au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sont cependant rares et ambiguës dans les accords israélo-palestiniens. Mais en l'absence de références peut-on déduire des institutions et des solutions préconisées par les parties, une acceptation implicite du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (33). On examinera successivement les références au droit des peuples dans la lettre du Premier ministre israélien au Président de l'OLP dans la Déclaration de principes et l'accord intérimaire. Nous verrons enfin si les élections du Conseil palestinien et du Président de l'Autorité sont des traductions du droit du peuple palestinien de disposer de lui-même.

#### 1) *La lettre de reconnaissance du Premier ministre israélien*

Dans sa lettre du 9 septembre 1993, le Premier ministre israélien écrit que « le gouvernement israélien a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et d'entamer des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Moyen orient ».

La reconnaissance de l'OLP comme représentant du peuple palestinien est donc claire. Israël en tire les conséquences en déclarant entamer les négociations.

Certes le Premier ministre israélien reconnaît le peuple sans reconnaître son droit à disposer de lui-même. Mais cette reconnaissance signifie que le processus du droit du peuple à disposer de lui-même peut démarrer. Car lorsqu'un État colonial reconnaît l'existence d'un peuple et de son organisation, on ne voit pas comment il peut justifier le refus de son droit de disposer de lui-même. Pourtant le gouvernement israélien ne s'est pas contenté de reconnaître le peuple palestinien, il entame des négociations avec ses représentants. Autrement dit, par son comportement, il entre davantage dans le processus de mise en œuvre du droit du peuple palestinien.

Mais à cette phase, il paraît difficile de conclure que le droit du peuple palestinien est donc reconnu et encore moins réalisé. Le niveau de reconnaissance de ce droit par Israël ne peut être déterminé qu'à la lumière de l'accord conclu. La référence directe au droit du peuple palestinien dans les textes est évidemment d'un grand intérêt.

---

(33) Dans la mesure où la règle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une règle générale, elle est applicable même dans le silence des parties. Mais les parties peuvent se mettre d'accord sur les étapes et les conditions de réalisation de ce droit. Le problème évidemment peut se poser avec plus d'acuité avec l'adoption du futur statut permanent si celui-ci viole définitivement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et que ceci ouvre la voie à de nouvelles confrontations.

## 2) *Les références au droit des peuples dans les accords conclus*

La Déclaration de principes du 13 septembre 1993 et l'accord intérimaire du 28 septembre 1995 sont très avares de références directes au peuple palestinien et au droit du peuple palestinien. Les expressions utilisées sont celles des accords internationaux en général telles que « les parties », « les négociations israélo-palestiniennes » « les palestiniens » « les représentants palestiniens ».

Avant que n'intervienne la reconnaissance de l'OLP comme représentant du peuple palestinien, la déclaration de principes se référait à l'équipe palestinienne (Palestinian team) incluse dans la délégation jordano-palestinienne de la conférence de la Paix au Moyen-Orient. Mais après la reconnaissance de l'OLP et l'insistance de Arafat qui menaçait à Washington de ne pas signer si la correction n'intervenait pas, cette référence étant remplacée par celle de « l'OLP représentant le peuple palestinien ».

L'accord intérimaire montre également cette réticence mais elle est tout de même moins marquée, indiquant sans doute aussi une évolution en faveur de l'expression du droit du peuple palestinien.

L'accord intérimaire s'ouvre sur un titre dans le plus pur style des négociations de décolonisation, « le gouvernement d'Israël et l'organisation de libération de la Palestine, OLP représentant du peuple palestinien ».

Les négociations sont placées « dans le cadre du processus de paix initié à Madrid le 31 octobre 1991 c'est à dire dans le cadre d'une négociation internationale. Mais on le sait, la référence à cette négociation intergouvernementale ne permet pas encore de considérer l'OLP comme un sujet de droit international compte tenu des précautions qui ont entouré son intégration dans la délégation jordanienne. Mais cette remarque doit être contrebalancée à son tour par le fait que la Déclaration de principes comme l'Accord intérimaire ont été négociés directement et non pas dans le cadre de la conférence de Madrid.

Le préambule de l'accord intérimaire fait par contre une place favorable pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et pour le caractère international de l'accord.

Tout le préambule indique que les parties considèrent l'accord intérimaire comme un accord international : les expressions employées ne sont pas celles qu'on emploie dans des accords entre une entité sans statut international et un État.

Tout se passe comme si les parties sur la base d'une reconnaissance mutuelle » reconnaissent leur capacité à agir pour le respect de « leurs engagements » et pour réaliser « un règlement de paix juste, permanent et global ».

Un État ne peut évidemment pas réaliser de tels objectifs dans un accord avec une entité qui n'a aucun statut sur le plan international. Mais comme l'évolution vers la création d'une entité palestinienne à part entière est en cours et que l'affirmation à une phase appropriée du processus, de la qualité juridique de « l'entité palestinienne » peut-être une condition du succès de la négociation, on peut s'expliquer pourquoi le texte suggère plus qu'il n'affirme expressément la qualité de la partie et des institutions palestiniennes.

En fait, il s'agit d'un problème classique entre l'État colonial et le mouvement de libération nationale. On se souvient des problèmes posés par

l'interprétation des accords d'Évian intervenus entre le gouvernement français et le Front de Libération Nationale Algérien, le 19 mars 1962 (34).

Le gouvernement français avait considéré qu'il s'agissait d'une déclaration unilatérale et refusait donc toute référence au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à un statut international du FLN. Quelques mois plus tard les mêmes accords étaient appliqués sans aucune ambiguïté sur leur caractère d'engagements internationaux.

L'existence de précédents comparables ne résoud cependant pas tous les problèmes. Il demeure que les ambiguïtés qui entourent le statut de l'entité palestinienne, rejaillissent sur ces capacités internationales pour une période qui semble être beaucoup plus longue que celle qu'a connu l'Algérie avec l'Exécutif provisoire installé avant la proclamation de l'indépendance de ce pays (35).

Force est donc de revenir à l'accord intérimaire pour apprécier la place du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la conséquence qui en découle sur l'autonomie palestinienne. Deux points doivent retenir particulièrement l'attention :

- la référence aux résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, étant entendu qu'on considérera, pour faire bref, que la résolution 338 appelle surtout au respect de la 242 ;

- le recours aux élections pour la désignation des membres du Conseil et du Président de l'Autorité exécutive.

- La référence aux résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité

Le problème ici n'est pas d'étudier en tant que telles ces résolutions. La question est plus limitativement de savoir si l'acceptation de ces résolutions implique un statut international pour l'OLP ou l'entité palestinienne et des droits et des obligations pour les deux parties. Au-delà de la force obligatoire ou non de la résolution 242, les deux parties ont accepté le contenu de ces résolutions, non pas seulement comme lorsque les États votent en faveur de ces résolutions mais comme une base fondamentale de la validité de leur accord. Compte tenu du processus qui a mené à l'acceptation de ces résolutions et au rôle fondamental que leur attribuent les parties, toute dénonciation de ces résolutions remettrait en cause l'équilibre réalisé. Nul doute qu'une telle conduite engagerait la responsabilité internationale de la partie en infraction.

Dans une telle hypothèse et à supposer que les parties réussissent à se mettre d'accord pour constituer et saisir un tribunal arbitral prévu par l'article 21 de l'accord intérimaire, l'arbitre appliquerait les règles et les principes du droit international, conformément à la Charte des Nations Unies à laquelle se réfèrent les résolutions. On ne voit guère dans quel autre cadre, il pourrait se placer pour régler un différend relatif à l'application des résolutions 242 et 338 que les parties déclarent accepter dans l'accord intérimaire.

Certes la partie palestinienne n'est pas visée en tant qu'État, ni même en tant que mouvement de libération nationale. C'est précisément pour cette raison que l'OLP a toujours rejeté ces résolutions. Dans la résolution 242,

(34) Cf. J. CHARPENTIER, « La reconnaissance du GPRA », *AFDI* 1959, p. 799 et s.

(35) L'Exécutif provisoire algérien a géré les affaires algériennes durant quelques mois après les accords d'Évian de 1962. Il était conduit par un Président et composé de membres appelés « délégués ». Cet exécutif n'avait pas reçu le nom de « gouvernement ».

le Conseil de Sécurité n'a visé les Palestiniens que comme réfugiés. Mais la reconnaissance de l'OLP en tant que représentant du peuple palestinien par la communauté internationale puis par Israël et l'acceptation de ces résolutions par les parties comme base de leur accord transforment les données du problème. L'OLP comme représentant du peuple palestinien est désormais partie prenante dans ces résolutions qui ne peuvent être appliquées et interprétées que conformément aux règles et principes du droit international. De ce point de vue le statut international de l'OLP comme sujet non souverain de droit international s'en trouve amélioré.

Le contenu de la résolution revêt dès lors une grande importance. Ainsi les accords intérimaires doivent être considérés comme des étapes devant aboutir à l'application de la résolution 242 dans le futur statut permanent. Dans cette perspective le retrait israélien des territoires occupés conformément aux résolutions 242 et 338, occupe une place capitale.

La question capitale sera de savoir si la résolution 242 permet à l'OLP d'exiger juridiquement le retrait des territoires occupés. La réponse est évidemment affirmative parce qu'on ne comprendrait pas qu'après tant d'efforts de la communauté internationale et du Conseil de sécurité pour obtenir l'accord sur ces résolutions, les engagements ne produisent pas des droits et des obligations juridiquement protégés.

Israël sans doute, recourra à l'interprétation selon laquelle la résolution 242 n'exige d'elle que le retrait de certains territoires. Mais il risque d'être très isolée sur cette position parce que cette interprétation tendrait à rendre licite l'occupation et l'acquisition des territoires par la force que le droit international condamne, d'autant que la résolution avant de demander le retrait des territoires occupés rappelle l'inadmissibilité de l'acquisition des territoires par la guerre (36).

On peut cependant se demander si le gouvernement israélien n'a pas abandonné cette interprétation dans la mesure où il a reconnu dans l'accord intérimaire le principe de l'unité et de l'intégrité territoriale des « territoires ». Il en résulte que les modifications des frontières israéliennes qui aboutiraient à l'acquisition de territoires occupés depuis la guerre de juin 1967 n'aurait pour base que le rapport de force entre les parties.

Le résultat de cette analyse de la résolution 242 peut paraître paradoxal si on se rappelle que cette solution a été acceptée depuis longtemps par l'Égypte, Israël et même la Syrie alors qu'elle a été rejetée par l'OLP. Pour Israël la résolution 242 constituait à l'époque un compromis acceptable dans la mesure où elle demandait expressément « la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force ». Or le problème de la reconnaissance d'Israël par les États arabes étaient une condition du développement pacifique de l'État israélien. Les contradictions entre les États arabes, l'évolution des rapports de force sur le plan international, favorable à Israël, surtout après la guerre du Golfe, n'ont pas permis un règlement global incluant la reconnaissance d'Israël.

– La résolution 242 peut être encore considérée comme une garantie pour Israël dans la perspective d'une paix durable établie conformément au droit international. Mais elle l'est aussi pour l'OLP dans le cadre des

---

(36) Pour une idée de l'argumentation israélienne Cf. R. LAPIDOTH et N.K. CALVO-GOLLER, *RGDIP* 1970, « La résolution 242 du Conseil de Sécurité du 22 novembre 1967 ».



négociations pour le statut permanent et dans la perspective des relations entre l'État israélien et le nouvel État palestinien.

Il convient maintenant d'apprécier au regard du droit des peuples, les élections prévues par les accords israélo-palestiniens pour désigner le Conseil et le Président de l'Autorité.

### 3) *Les élections et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*

Ces élections prévues par l'art. 3 de la déclaration de principes et par l'article 2 de l'accord intérimaire sont détaillées par l'annexe 2.

Ces élections sont organisées et conduites par une commission centrale palestinienne désignée par l'Autorité palestinienne (la CEC).

Elles se déroulent sur l'ensemble du territoire palestinien, c'est à dire dans le respect du principe de l'intégrité territoriale y compris Jérusalem-Est. Elles concernent tous les palestiniens en âge de voter et ayant leur domicile dans les territoires occupés. Les palestiniens de la diaspora sont donc exclus.

Enfin ces élections indiquent clairement la volonté des parties de mettre en place un gouvernement démocratique. Peut-on, au vu de ces caractéristiques considérer que ces élections constituent une application du principe de l'autodétermination. Les aspects que l'on vient de décrire militent pour une réponse positive. D'autant que ces élections ont pour objectif la désignation d'un « self gouvernement » palestinien. L'objectif poursuivi est donc celui du principe de l'autodétermination.

En fait, le principe de l'autodétermination peut se concrétiser de diverses manières (37). Le plus souvent l'autodétermination est confondue avec le référendum d'autodétermination organisé pour approuver (ou rejeter) l'autonomie ou l'indépendance (38). Mais les élections ne sont en réalité qu'une des modalités de l'exercice de ce droit.

Dans le cas des élections palestiniennes la difficulté peut venir du fait que les élections organisées ne l'ont pas été pour accéder à l'autonomie mais pour désigner les membres des institutions centrales de la nouvelle entité palestinienne. Malgré la différence évidente avec le référendum d'autodétermination il n'en reste pas moins que ces élections confirment l'accord d'autonomie même si tel n'était pas leur objectif direct, et créent les institutions indispensables à la mise en œuvre de l'accord.

Mais on le voit bien, la relation entre le droit à l'autodétermination et les élections palestiniennes est ambiguë. Elle révèle les difficultés du peuple palestinien à faire prévaloir ses droits sur les intérêts de l'État d'Israël. La volonté de celui-ci s'exprime largement dans l'accord au point que s'il consent à organiser des élections, il n'accepte pas que ce soit le peuple palestinien en tant qu'entité ou être collectif, qui exerce ce droit, mais les palestiniens pris individuellement (39).

(37) Cf. J.F. GUILHAUDIS, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, P.U. Grenoble 1976. I. FALL, *Contribution à l'étude du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, thèse, Paris, 1972.

(38) Cf. DAILLIER et A. PELLET, *Droit international public*, LGDJ 1994, p. 493.

(39) L'article 2 de l'accord intérimaire qui énonce le principe de ces élections est rédigé en anglais : « in order that the palestinian people of the West Bank and the gaza strip may govern themselves according to democratic principles, direct, free, and general political elections will be held for the council and the Ra'ees of the executive Authority... » Si les parties étaient d'accord pour faire référence au peuple palestinien en tant qu'être collectif elles auraient écrit « himself » et non « themselves ».

Mais il n'en reste pas moins que les élections ont été organisées par l'Autorité palestinienne et non par le gouvernement israélien et qu'elles ont eu lieu sur l'ensemble du territoire palestinien y compris Jérusalem-Est. Elles ont enfin conforté l'OLP qu'Israël, pour une fois, a reconnu comme «représentant du «peuple» «palestinien» et non comme représentant des palestiniens.

Les réticences pour en tirer les conséquences dans l'accord intérimaire ne signifient pas que le principe de l'autodétermination est écarté. Ces réticences illustrent les difficultés d'Israël à accepter le droit international de la décolonisation et montrent, du même coup, la fragilité de l'accord réalisé.

La comparaison avec l'anomie qui caractérise les institutions créées par l'accord intérimaire semble s'imposer : de la même façon que les parties n'ont pas pu se mettre d'accord pour considérer le Conseil et l'Autorité exécutive comme les institutions d'un État, elles n'ont pu se mettre d'accord pour considérer les élections comme une application du principe d'autodétermination.

La vérité est que le jour où Israël admettra l'État palestinien, elle admettra du même coup le droit du peuple palestinien à disposer de lui-même. On le sait bien, dans la phase de décolonisation, peuple et État sont les deux faces de la même réalité.

Tout se passe comme si l'accord intérimaire n'a fait que transcrire la réalité. Le peuple palestinien n'a pu acquérir pour l'instant qu'un droit d'existence précaire, suffisant pour «témoigner de lui-même» et imposer les éléments fondamentaux d'un État que son adversaire refuse de nommer ; mais trop faible pour obtenir une autonomie sans tutelle, dernière étape vers l'État souverain.

Du côté israélien on voit bien les dangers qui pèsent sur l'État si on continue d'ignorer la réalité du peuple palestinien et ses droits sur sa terre. C'est cette vision qui a conduit à la reconnaissance de l'OLP et à la signature des accords. Mais cette vision, si elle constitue un progrès, ne permet pas d'imaginer les conditions qui doivent être réunies pour obtenir «une paix juste et durable», meilleure des garanties pour des frontières sûres et reconnues qu'Israël réclame depuis si longtemps.

Le rapport de force est tel qu'il permet au peuple palestinien d'être reconnu sans lui allouer la capacité d'imposer un État et encore moins un État souverain. L'histoire arabo-israélienne a montré que le recours à la force permet des gains de territoire sans assurer la sécurité au nom de laquelle Israël combat. Ces lignes de force semblent suffisamment fortes pour permettre de surmonter les crises (40).

Les accords israélo-palestiniens pourront-ils concourir à l'établissement d'une paix juste, condition d'une paix durable ? L'autonomie interne qu'organise l'accord intérimaire est-elle seulement une phase permettant de préparer les conditions de réussite d'un accord permanent qui ouvre la porte à l'État souverain de Palestine ? Ou est-elle au contraire la cristallisation d'un rapport de force qui enclenche un processus de soumission durable du peuple palestinien, tentant de réaliser ainsi ce qui n'a pu être obtenu par la violence et la répression. L'accord du 28 septembre 1995 autorise ce questionnement

---

(40) L'un des derniers ouvrages parus sur ces questions : Alain DIECKHOFF, *Israéliens et Palestiniens, l'épreuve de la paix*, Aubier, 1996, Paris.

parce qu'il ne réalise qu'une autonomie largement placée sous la tutelle israélienne. Mais il permet l'espoir dans la mesure où il comporte des éléments susceptibles d'être demain les points d'appui pour la réalisation des droits du peuple palestinien, et pour le développement pacifique de tous les peuples de la région.