

# La dynamique de la « guerre civile » en Palestine ou comment refuser à Hamas d'exercer son mandat

par Jean-François Legrain

**P**ar facilité ou par parti pris, les grands médias internationaux ont constamment fait le lien entre la victoire de Hamas lors des élections pour le Conseil législatif palestinien de l'autonomie (CLP) de janvier 2006 et la multiplication des heurts interpalestiniens de la fin de l'année 2006 et du début de l'année 2007. Pourtant, les violences partisans ne sont pas nées de la victoire de Hamas aux législatives. Depuis plusieurs années, la corruption (*fasâd*), l'anarchie (*fawda*) et la débâcle sécuritaire (*falatân*) alimentent une dynamique dont l'issue, la « guerre civile » (*fitna*), est connue de la population, redoutée et condamnée<sup>1</sup>. Dans la mesure où aucune solution politique à l'occupation n'était entrevue à court terme, le scrutin législatif de janvier 2006 a clairement démontré la volonté populaire de mettre fin à cette dynamique<sup>2</sup>. Fath, l'icône de la revendication nationale palestinienne de ces quarante dernières années, a été écarté d'un pouvoir qu'il contrôlait depuis sa fondation : pour les électeurs, le mouvement de Yasser Arafat aurait, au mieux, échoué dans la lutte contre ces divers maux ; au pire, il en aurait été à l'origine. En revanche, du fait de sa réputation de probité et d'efficacité, le principal mouvement islamiste de l'opposition, Hamas s'est vu investi de la confiance populaire pour mener à bien la mission de vaincre la logique de la « guerre civile ». Mais, en empêchant Hamas d'exercer son mandat, le Président Mahmoud Abbas, Fath, Israël et la communauté internationale ont contribué, chacun à son niveau, à transformer la débâcle sécuritaire en une « guerre civile » dont les prémices se sont manifestées dès l'été 2006. Après avoir analysé les différents éléments constitutifs de

---

1. Massivement employés par les acteurs et les observateurs de tous bords, ces quatre termes ont été finalement rassemblés en un tout : les « 4 f ». Danny Rubinstein semble être à l'origine de la popularisation de cette expression dont la paternité demeure inconnue. Son usage témoigne, en tous cas, d'un large consensus dans l'appréhension des réalités de ces dernières années même si de fortes divergences existent quant à la désignation des responsables de la situation et aux remèdes à y apporter (cf. D. Rubinstein, « [Longings for Arafat](http://www.haaretz.com/) », *Haaretz*, 27 juin 2005, <http://www.haaretz.com/>).

2. Tenue le 25 janvier 2006, la seconde élection des membres du CLP (la précédente, couplée avec celle du Président de l'autorité exécutive de l'Autonomie, avait eu lieu en janvier 1996) a donné à Hamas la majorité absolue avec 74 sièges (56 %) sur 132 ; Fath a obtenu 45 sièges (34 %). Les 10 % restants sont revenus à des indépendants ou à de petites organisations. Pour une bibliographie sur Internet, voir Jean-François Legrain, « [Guide des élections législatives palestiniennes-sur-Web](http://www.mom.fr/) » (<http://www.mom.fr/>).

cette dynamique et leurs articulations, nous resituerons le processus en cours dans l'histoire du mouvement national palestinien de ces dernières années.

---

De la corruption à la débâcle sécuritaire en passant par l'anarchie

### **De la corruption à l'anarchie**

Dès les premières années de la mise en place de l'Autorité palestinienne (AP), les plus hauts cadres de l'exécutif et des services de sécurité ont fait l'objet de dénonciations populaires de corruption, dont Yasser Arafat était cependant épargné la plupart du temps. De nombreux audits, études et rapports sur les questions de l'autorité de la loi (*Rule of law*), de la gouvernance vertueuse (*Good governance*) et de la réforme ont été diligentés non seulement par les Palestiniens eux-mêmes – institutions de l'AP et ONG diverses – mais aussi par les donateurs internationaux et plusieurs centres de recherches étrangers.

#### **La réforme en Palestine : les audits de l'administration publique**

La principale référence internationale en matière d'audits et de propositions pour une réforme des institutions publiques palestiniennes est constituée des rapports établis par l'Independent Task Force on Strengthening Palestinian Public Institutions. Commissionnée en 1998 par l'Union européenne et la Norvège, elle était présidée par l'ancien Premier ministre français Michel Rocard et dirigée par Henry Siegman, chercheur sur le Proche-Orient au Council on Foreign Relations et ancien président de l'American Jewish Congress. Un premier rapport signé des universitaires palestiniens Khalil Shikaki et Yezid Sayigh, *Strengthening Palestinian Public Institutions*, a été publié en juin 1999 ; il a été suivi en janvier 2003 d'un texte complémentaire, *Reforming the Palestinian Authority : an update January 2003*, lui-même complété d'une mise à jour en avril 2004, *Reforming the Palestinian Authority : an update April 2004*.

Sous l'égide du United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories (UNSCO), le rapport *Rule of law development in the West Bank and Gaza Strip. Survey and State of the Development Effort* constitue une autre grande référence internationale (1<sup>ère</sup> édition juillet 1997, 2<sup>e</sup> édition mai 1999).

Présente en Palestine depuis 1993 à travers son Trust Fund for Gaza and West Bank (TFGWB), la Banque mondiale publie de nombreux rapports périodiques sur la situation économique et sociale des territoires palestiniens ; le World Bank, *West Bank and Gaza - Strengthening public sector management*, 1<sup>er</sup> janvier 1999 constitue son étude de référence dans le domaine du secteur public.

En Palestine même, désireuses de mettre en commun leurs forces pour plus de transparence et d'intégrité dans la vie publique, des ONG de Cisjordanie et de Gaza ont fondé en février 2000 à Ramallah [AMAN \(Coalition for Accountability and Integrity\)](#) dont le site offre tout un choix de documents, rapports et revue de presse locale et internationale concernant la construction de la société civile et la lutte contre la corruption. Créée en 2006 à l'initiative d'une autre coalition d'ONG, une [Good Governance Initiative \(GGI\)](#) se propose d'établir un Good Governance Monitoring Report annuel.

Plusieurs ONG palestiniennes établissent également depuis plusieurs années des rapports périodiques sur la bonne gouvernance et la domination de la loi en Palestine : la [PICCR \(The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights\)](#), médiatrice auprès de l'AP également chargée de travailler à intégrer les droits de l'homme dans la législation palestinienne, dans son *Rapport annuel*, et [Al Multaqa-The Arab Thought Forum](#), une ONG issue de la mouvance communiste, dans son *Democratic Formation in Palestine Annual Report*.

Usama Shahwan, [Report on The Needed Administrative Reforms in Palestine](#), "Reform: A Palestinian Perspective 2003, Administrative Reform", Jérusalem, Civic Forum Institute & Friedrich Naumann Foundation, 2003 (le CFI a été créé à l'initiative du National Democratic Institute for International Affairs-NDI américain) apporte, enfin, un bon état des lieux établi au moment de la création du poste de Premier ministre.

Phénomène courant dans toute économie assistée, la corruption se nourrissait, dans le cas palestinien, de la situation particulière de « non-État » de l'AP, mandataire de l'utilisation des aides. Le montant de celles-ci (environ 10 milliards USD de 1993 à 2005) était par ailleurs à la limite de la « capacité d'absorption » habituellement reconnue. Or ce type de financement non issu de l'économie domestique est bien connu pour favoriser et entretenir la corruption.

Construire une administration publique efficace et exempte de corruption constituait une gageure d'autant plus grande que les accords d'Oslo étaient loin d'en faire leur priorité, Israël et la communauté internationale portant plutôt leur attention sur tout ce qui concernait la sécurité d'Israël. Reconnus par la communauté internationale comme étant les seuls capables d'assurer le niveau de sécurité en question, l'OLP et Fath ont alors promu la vision d'un proto-État fort à l'intention de la communauté internationale, qui, d'entrée de jeu et consciente par ailleurs de l'insigne faiblesse des institutions interlocutrices, s'est montrée prête à fermer les yeux sur certaines dérives en termes d'autoritarisme et de corruption.

Créées dans l'urgence, les institutions de l'AP devaient parachever leur construction dans un contexte de simple autonomie intérimaire (dont la période d'exercice avait été limitée à cinq ans), et ce dans l'attente de l'État palestinien revendiqué mais absent.

Mais elles butaient sans cesse sur la souveraineté de la puissance occupante, qui s'était contentée de ne leur déléguer que certaines compétences civiles. Elles devaient en outre dépasser leur hétérogénéité fondamentale. En effet, la nouvelle administration publique était constituée à l'origine d'anciens fonctionnaires de l'« administration civile » mise en place par l'occupant israélien et de membres de l'appareil de l'OLP récemment rapatriés (*returnees*) de Tunis, d'Alger et d'ailleurs. Aucun d'entre eux n'était véritablement doté de l'expérience requise. Les premiers avaient bien certaines connaissances en matière d'administration publique mais ces connaissances, mises en pratique dans le cadre d'un assujettissement total aux officiers supérieurs israéliens, étaient limitées aux domaines de la santé, de l'éducation et de la levée des taxes. Quant aux seconds, quand ils n'étaient pas de simples anciens combattants et des responsables politiques dépourvus de toute compétence administrative, ils avaient pour la plupart acquis leur expérience de gestionnaires dans le cadre d'un mouvement de libération nationale aux structures en grande partie clandestines, et donc opaques. Certes, les jeunes diplômés et les professionnels confirmés recrutés parmi les autochtones (réfugiés et non réfugiés) et au sein de la diaspora ont ensuite apporté des compétences réelles et diversifiées, mais ils n'ont pu échapper à la logique d'un secteur public hypertrophié.

Les nouvelles institutions, enfin, s'inséraient dans un mode de gestion autoritaire, de type néopatrimonialiste, du pouvoir répandu dans la région<sup>3</sup>. Le clientélisme, et la corruption qui peut éventuellement en découler, devinrent ainsi les instruments d'une construction institutionnelle accélérée. Considérant l'Autorité comme un proto-État qu'ils entendaient bien voir transformé en État souverain le plus rapidement possible, les responsables de l'AP se montrèrent prêts à accepter quelques entorses aux objectifs affichés de la revendication nationale, de la vie démocratique et du respect des droits de l'homme.

Très vite, la communauté internationale a pris le relais des dénonciations récurrentes de corruption exprimées par la population et ses représentants au CLP. Décidés à empêcher l'effondrement de l'AP après la destruction quasi totale de ses infrastructures civiles lors de la réoccupation israélienne de la Cisjordanie au printemps 2002, les donateurs ont alors soumis l'octroi de leurs aides, considérablement augmentées, au lancement d'un processus de réformes institutionnelles par l'AP<sup>4</sup>. En quelques années, des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la structure de l'AP (adoption d'une loi fondamentale, mise en œuvre de la séparation des pouvoirs, création d'un poste de

---

3. Sur les bases méthodologiques et leur application dans le cas palestinien, voir Helga Baumgarten, « [Ein Palästinensischer Staat Zwischen Demokratie und Neo-Patrimonialismus](#) », intervention (en anglais) faite le 30 janvier 2001 dans le cadre du DIAK (Der Deutsch-Israelischer Arbeitskreis für Frieden im Nahen Osten/German-Israeli Working Group for Peace in the Middle East) de Hambourg (<http://www.diak.org>). Voir également le bilan de Inge Amundsen et Basem Ezbidi dans [Clientelist Politics. State Formation and Corruption in Palestine 1994-2000](#), Bergen, Chr. Michelsen Institute (CMI), Report, n° 17, 2002 (<http://www.cmi.no/>).

4. L'ouvrage de Hadeel Qazzaz, [Reconstruction National Integrity System Survey Palestine](#) (Londres, Tiri, 2007) (<http://www.tiri.org/>), constitue l'un des meilleurs états des lieux récents des étapes de la réforme des institutions palestiniennes. Voir également Nathan J Brown, [Evaluating Palestinian Reform](#), Carnegie Papers, Middle East Series: Democracy and Rule of Law Project, n°59, juin 2005 (<http://www.carnegieendowment.org/>) ; International Crisis Group (ICG), [The Meanings of Palestinian Reform](#), Middle East Briefing n°2/12, novembre 2002 (<http://www.crisisgroup.org/>).

Premier ministre, etc.), et de sa gouvernance (transparence institutionnelle, bancarisation et unification de la comptabilité publique sous l'égide du ministère des Finances, etc.). Mais son échec le plus flagrant a été son incapacité à unifier ses forces de sécurité et à mettre en place un pouvoir judiciaire performant et respecté.

Au moment des élections législatives de janvier 2006, il est donc apparu que les revendications et les investigations tant locales qu'internationales avaient débouché sur un processus de réforme réel mais dont les performances étaient inégales. Tandis que la communauté internationale considérait être parvenue à des résultats satisfaisants, quoique susceptibles d'être améliorés, la population a sanctionné l'organisation qui avait été au cœur de l'AP.

La dénonciation de la corruption, bien réelle même si elle était relativement contenue<sup>5</sup>, et l'appel à la « réforme » ont été souvent utilisés, à tort ou à raison, par les acteurs tant locaux qu'internationaux contre le pouvoir de Yasser Arafat. Dans ce dossier, le ressentiment manifesté par les « autochtones » à l'encontre des *returnees* a été instrumentalisé par certains sociologues<sup>6</sup> qui l'ont analysé comme étant le signe d'une lutte sans merci entre une « vieille garde », composée des responsables rentrés après Oslo et supposés corrompus et prêts à tout pour conserver leurs rentes accaparées dès 1994, et une « jeune garde » de « l'intérieur » (Cisjordanie et Gaza), marginalisée, vertueuse et réformiste. Cette dichotomie fantasmée a cependant masqué une réalité beaucoup plus complexe, dans laquelle les plus hauts responsables de l'AP ont bel et bien agi comme une force d'intégration entre ces deux catégories<sup>7</sup>. En réalité, le problème de la redistribution ne venait pas de la compétition entre « l'intérieur » et « l'extérieur », mais de la mainmise d'un seul mouvement, Fath, sur l'ensemble du système.

La philosophie de la réforme, telle qu'envisagée par la communauté internationale, assimilait clientélisme et corruption<sup>8</sup>. Mais c'est une révision urgente de la redistribution, plus que la suppression du clientélisme, que la population a exigée lors du vote de

---

5. Dans son édition 2005 de l'Indice de perceptions de la corruption, l'organisation [Transparency International](http://www.transparency.org/) classe la Palestine au 107<sup>e</sup> rang (sur 158) avec la note de 2,6 (<http://www.transparency.org/>). Celle-ci fait référence à la perception du degré de corruption par les hommes d'affaires et les analystes-pays et s'étend de 10 (probité élevée) à 0 (très corrompu). À titre de comparaison, la Russie a obtenu la note IPC de 2,4.

6. Khalil Shikaki, « [Old Guard, Young Guard: The Palestinian Authority and the Peace Process at Cross Roads](#) », Ramallah et Amman, AMIN (Arab Media Internet Network), novembre 2001 (<http://www.amin.org/>), repris dans « Palestinians Divided », *Foreign Affairs*, 81 (1), janvier-février 2002, p. 89-105 (version entièrement revue de l'original de l'auteur). Voir également J.-F. Legrain, note de lecture, *Maghreb-Machrek*, 175, printemps 2003, p. 130-134, et Salim Tamari, « Qui dirige la Palestine ? », *Revue d'études palestiniennes*, 85, automne 2002, p. 77-86. Directeur du Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) de Ramallah, après avoir participé à la fondation du Center for Palestine Research and Studies (CPRS) de Naplouse, K. Shikaki a fondé sa notoriété internationale sur l'organisation des sondages d'opinion, dont il a été l'initiateur en Palestine.

7. J.-F. Legrain, « L'exécutif palestinien de l'autonomie (1994-2004) », dans Nadine Picaudou, Isabelle Rivoal (dir.), *Retours en Palestine. Trajectoires, rôle et expériences des « returnees » dans la société palestinienne après Oslo*, Paris, Karthala, 2006, p. 45-117 et 234-280. Sur la base d'une sociologie des membres des neuf Cabinets qui se sont succédé entre 1994 et 2004, j'ai pu montrer que la liste des ministères monopolisés par les *returnees* renvoyait, certes, à une position dominante de ces derniers, mais traduisait également l'accumulation d'une expérience historique et, au-delà des critiques adressées à tout pouvoir, faisait l'objet d'un consensus somme toute assez large. Les luttes pour le partage du pouvoir ont été nombreuses et ont déchiré les hommes sans que la ligne de fracture passe invariablement par la dichotomie intérieur/extérieur.

8. Dès 1997, Ilan Halévi a dénoncé cette confusion, non exempte d'esprit partisan, entre corruption et mode néopatrimonial de pouvoir. Voir I. Halévi, « Démocratie palestinienne. Enquête sur la gestion des fonds publics en Palestine », *Revue d'études palestiniennes*, 13 (65), automne 1997, p. 16-25.

janvier 2006, qui s'est déroulé dans un contexte d'effondrement du niveau de vie. Salam Fayyad, l'ancien ministre des Finances, et Hanan Achrawi, l'ancienne porte-parole de la délégation palestinienne aux pourparlers de Washington dans les années 1990, avaient fondé leur liste, « La Troisième Voie », sur l'exigence de la « réforme », dont ils constituaient les icônes. Le vote à la proportionnelle ne leur a pourtant accordé que 2,3 % des voix et eux seuls ont été élus sur les vingt-cinq candidats de la liste en question. À ce mode de réforme, l'électorat a en effet donné sa préférence à l'action caritative éprouvée et aux exigences islamiques de moralité de Hamas.

### De l'anarchie à la débâcle sécuritaire

L'apparition de l'anarchie en Palestine ne date pas de l'explosion de la deuxième Intifada en septembre 2000. Le soulèvement n'a fait qu'amplifier des phénomènes de violences interpalestiniennes qui existaient déjà. En 2001, un néologisme a été créé pour désigner ces violences exacerbées : *intifawda* fondait en un seul mot l'*intifada* (soulèvement) et la *fawda* (anarchie)<sup>9</sup> ; son utilisation, relativement restreinte, semble avoir disparu vers 2004. Plus que la *fawda* de jadis, l'*intifawda* désignait les prémices du *falatân* (débâcle) à venir, à savoir la perte sans cesse aggravée du « monopole » de la force de la part de l'AP (un monopole qui lui était, de toute façon, contesté par le maintien, *de jure* et *de facto*, de l'occupation). Le terme *falatân*, quant à lui, a été rarement utilisé en dehors de la Palestine. Son utilisation extensive est relativement récente et a pris le relais vers la mi-2005 d'un autre terme formé sur la même racine, *infilât*, qui tendait à remplacer l'utilisation de *fawda*. La racine *flt* renvoie à ce qui échappe, qui se soustrait à tout contrôle. Employé dans le domaine des mœurs, le terme implique une approche morale négative. Habituellement traduit par « chaos », il a été employé pour désigner ce qui était perçu comme une nouvelle étape de la *fawda*.

#### *Fawda et falatân en Palestine*

La violence interne a fait, ces dernières années, l'objet d'un certain nombre de rapports de la part de diverses ONG palestiniennes.

En avril 2004, le PHRMG (Palestinian Human Rights Monitoring Group) publiait un "[The Intrafada. The Chaos of the Weapons](#)", *The Palestinian Human Rights Monitor*, avril 2004, 34 p. rédigé par Leonie Schultens.

En 2005, le PICCR (The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights) a publié un [Hawla Hâlat al-Infilât al-Amanî wa Da'f Savâdat al-Qânûn fî Arâdî al-Sulta al-Wataniyya al-Filastîniyya](#) (A propos de la débâcle sécuritaire et de la faiblesse de la souveraineté de la loi dans les territoires de l'Autorité nationale palestinienne) (Status of the Security Chaos and the Weakness of Sovereignty of Law in the

9. Leonie Schultens a utilisé en anglais un terme intéressant de par ses connotations fidèles à l'original : *intrafada*. Cf. L. Schultens, [The Intrafada: The Chaos of the Weapons](#), Jérusalem, The Palestinian Human Rights Monitor (PHRMG), avril 2004 (<http://www.phrmg.org/>).

Palestinian National Authority Lands), Special report 43, 90 p. (avec les [annexes](#)). De larges extraits non sourcés de ce rapport et sous le même titre ont été repris sur le site du [PIC \(Palestinian Information Center\)](#), proche de Hamas.

Le même PIC (Palestinian Information Center), a mis en ligne le 20 janvier 2006 un rapport intitulé *Al-Sulta al-Filastîniyya wa al-Falatân al-Amnî* (L'Autorité palestinienne et la débâcle sécuritaire) attribué à « un groupe d'académiques et de spécialistes de la chose palestinienne » ; outre des analyses, le rapport propose une liste détaillée et chronologique couvrant la période allant de 2001 à 2005 de toutes les violences relevées ; le même rapport est mis en ligne le 21 avril 2006 sur un des forums [Fath](#). Le PIC, parmi ses études les plus récentes (mais au statut scientifique différent des études précédentes, à prendre avec toutes les distances d'usage), offre depuis le 25 novembre 2006 une nouvelle étude *Al-Falatân al-Amnî, Akhtar Malafât al-Fasâd fî al-Arâdi al-Filastîniyya* (La débâcle sécuritaire, les dossiers les plus dangereux de la corruption dans les territoires palestiniens) ; outre des analyses centrées sur les divers escadrons de la mort, le mémo offre une liste tant des luttes internes à Fath que des violences attribuées au même mouvement. En janvier 2007, Al Mezan Center for Human Rights de Gaza dressait un bilan de *falatân* dans son *Jungle Of Guns & Law Of The Jungle. Report On Infringements upon The Law And The State Of Insecurity In The Gaza Strip*.

Certaines organisations tiennent par ailleurs un observatoire régulier des violences interpalestiniennes.

Dans chaque livraison de son bilan annuel depuis 2004, la [PICCR \(The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights\)](#) fait figurer la liste des Palestiniens tués par d'autres Palestiniens en détaillant les circonstances. La PICCR, *ombudsman* de l'AP, est également chargée de travailler à intégrer les droits de l'homme dans la législation palestinienne.

Dans la bande de Gaza, le PCHR (Palestinian Center for Human Rights) alimente un dossier "[Security Chaos and Misuse of Weapons](#)" (sans doute le plus riche état de la bande de Gaza depuis début 2006 fait d'études de terrain et de communiqués) ; Al Mezan Center for Human Rights offre pour sa part un dossier "[State of Insecurity Daily News](#)" et tient une [statistique](#) sur les différentes formes du *falatân amnî*. Ces deux ONG ont été fondées par des personnalités issues de la mouvance du FPLP mais sont reconnues pour l'objectivité de leur travail.

Pour un bilan sur les armes en Palestine, on pourra se référer aux études de Jérôme Drevon, « [Small Arms, Light Weapons and Insecurity in Palestine](#) », PHRMG (Palestinian Human Rights Monitoring Group), 21 p., sans date (2006?) et « [Les armes légères et l'insécurité en Palestine](#) », *Revue d'études palestiniennes*, 102, hiver 2007, p. 28-42.

### *La polysémie de la violence*

Au-delà des questions relatives à la définition de leurs rubriques et à l'exactitude absolue de leurs données, il s'avère que toutes les statistiques indiquent une hausse significative et régulière du nombre de heurts interpalestiniens durant ces dernières années. Selon la PICCR (Palestinian Independent Commission for Citizen's Rights), médiatrice auprès de l'AP, également chargée de travailler à l'intégration des droits de l'homme dans la législation palestinienne, le nombre de morts dans des rixes interpalestiniennes est passé de 93 en 2004 à 176 en 2005, et à 333 en 2006 (jusqu'au 30 novembre seulement)<sup>10</sup>. La répartition géographique des incidents montre que la majorité d'entre eux a eu lieu dans la bande de Gaza, bilan confirmé par l'association Al Mezan Center for Human Rights de Gaza (voir tableau ci-dessous)<sup>11</sup> :

Année	Incidents	Blessés	Tués	Kidnappés étrangers	Kidnappés palestiniens
2002	3	2	2	0	0
2003	39	111	18	0	0
2004	121	178	57	6	10
2005	394	895	101	16	23
2006	869	1239	260	19	104

Leur ventilation selon les causes alléguées ou supposées témoigne par ailleurs d'une très grande polysémie et met au jour une traditionnelle marginalité de la violence politique. Sur la base des 333 morts relevés les onze premiers mois de l'année 2006, la PICCR considère que 13 % seulement étaient dus à des différends politiques avérés ; 34 % étaient des crimes d'honneur, 27 % relevaient de rixes entre clans, les 26 % restants étant des crimes et des accidents dus à des erreurs dans le maniement d'armes et d'explosifs. Pour la seule bande de Gaza, Al Mezan Center fait un constat assez similaire.

### *L'implication des groupes armés*

Plus intense et plus difficilement « contrôlable » que la *fawda*, le *falatân* trouve son origine dans l'entrée en scène de différents groupes armés, officiels ou non. La douzaine de forces de sécurité, pour la plupart issues de structures venues de l'extérieur, ont reproduit en Palestine leurs anciennes rivalités, expressions multiples de fidélités contradictoires à des commandements hautement personnalisés et objets d'un jeu contrôlé par Yasser Arafat lui-même. Ainsi, la majorité des heurts armés ont opposé la Sécurité préventive de Muhammad Dahlan et les Renseignements militaires de Musa Arafat. Tandis que se renforçait ce qui pouvait s'apparenter à des cultures miliciennes, heurts, tentatives d'assassinats, assassinats et batailles rangées se sont multipliés durant

10. PICCR, *Hasilat al-Falatân al-Amanî hattâ nihâyat 11/2006* (Récapitulatif de la débâcle sécuritaire jusqu'à la fin de novembre 2006), Jérusalem et Gaza, 2006 (<http://www.piccr.org/>). Le United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Occupied Palestinian Territory (OCHA-oPt) n'a intégré les incidents de la violence interne dans ses statistiques qu'à partir de mai 2006. Voir OCHA-oPt, *Protection of Civilians Summary Data Tables*, mars 2007 (<http://www.ochaopt.org/>).

11. Al Mezan Center for Human Rights, « *Insecurity Statistics* », Gaza (<http://www.mezan.org/>).



l'été 2004 alors même que Yasser Arafat, luttant contre la mort, perdait le contrôle effectif de ses troupes. Ces affrontements sont ensuite devenus une réalité récurrente. Bénéficiant de monopoles mis en place par l'AP (ciment, tabac, essence, etc.), les chefs de ces divers services de sécurité sont devenus les éléments clés de l'articulation entre *fasâd* (corruption) et *falatân* (débâcle sécuritaire)<sup>12</sup>.

Le *falatân* procède également des formes de lutte anti-israélienne adoptées à l'occasion de l'Intifada et qui avaient donné lieu, dans la mouvance de Fath, à la constitution de groupes armés. Du fait de l'absence de hiérarchie et de centralisation, ces « brigades », « faucons » et autres « avant-gardes » se sont multipliés, et leurs activités ont fini par révéler des différences de plus en plus marquées avec les positions des instances politiques de leur mouvement de référence. Par ailleurs, cette prolifération les a bien souvent transformés – s'ils ne l'étaient pas déjà à l'origine – en de simples expressions de localismes, d'appartenances claniques, voire d'intérêts strictement personnels, le tout dans un cadre de dérive mafieuse. Ces groupes se fondent en effet sur le lignage et les solidarités locales dans un espace restreint. Comme par le passé, ils se sentent investis d'une double mission : mobiliser cet espace contre l'occupant, d'une part, le protéger de cet occupant mais aussi des éventuels empiètements des espaces voisins et concurrents, d'autre part. Attaquer les Israéliens, éliminer les collaborateurs et construire un ordre moral procèdent du même souci de la préservation de soi<sup>13</sup>.

Débordant le domaine de la lutte anti-israélienne, ces groupes issus de la mouvance Fath se sont lancés dès 2002 dans une politique d'éliminations, d'enlèvements et de pressions diverses au sein même de la population palestinienne. La plupart du temps, ils justifiaient leurs actions par l'absence d'un système judiciaire capable de lutter contre la corruption. Ce faisant, ils ont dévoilé l'incapacité de l'AP à assurer la sécurité de la population, et, du fait de leur lien avec Fath, ont contribué à faire de l'AP le responsable en dernier ressort de l'anarchie.

En revanche, les heurts entre les forces de sécurité et Fath, d'un côté, et Hamas, de l'autre, n'ont été sanglants que dans quelques rares cas et toujours à l'initiative de Fath. Hamas s'est toujours refusé, au moins jusqu'à son arrivée au pouvoir, à éliminer des responsables de l'OLP ou de l'AP ou à venger, en tant qu'organisation, ses morts.

---

12. Mohamed M. Nasr, « Monopolies and the PNA », in Mushtaq Husain Khan, George Giacaman, Inge Amundsen (eds), *State Formation in Palestine: Viability and Governance during a Social Transformation*, Londres/New York, RoutledgeCurzon, 2004, p. 168-191.

13. Sur l'ethno-localisme de ces groupes, leurs mobilisations et le fondement de leur solidarité, voir J.-F. Legrain, *Internet et histoire : les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa*, Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2004 (<http://www.mom.fr/>).

---

## Le refus de laisser Hamas exercer son mandat

### La Présidence et Fath

Le refus du Président et de son mouvement de reconnaître leur défaite dans toutes ses conséquences s'est manifesté avant même la constitution du Cabinet. Il s'est ensuite confirmé tout au long de l'année 2006, même si Ismail Haniyya, tête de liste Hamas, a été chargé de former le nouveau Cabinet conformément au verdict des urnes<sup>14</sup>. Les compétences dévolues par la loi fondamentale au Président, au Cabinet et au législatif, en particulier dans les domaines de la sécurité et de la vie démocratique, ont constitué les principaux enjeux de leurs rivalités.

Dès le 28 janvier 2006, le Président Abbas lança une procédure visant à annuler le décret présidentiel de 2002 qui, dans le cadre de la réforme des forces de sécurité, avait rattaché les Forces de sécurité intérieure (FSI) (Police, Sécurité préventive et Défense civile) au ministère de l'Intérieur<sup>15</sup>. Il procéda également à une vague de nominations dans la haute fonction publique. Entre le 30 janvier et le 28 mars, date de l'investiture du nouveau Cabinet, il nomma au moins quatorze vice-ministres, vingt vice-ministres adjoints et vingt-sept directeurs généraux, éleva cinq personnalités au rang de ministre et s'assura la mainmise sur les médias officiels<sup>16</sup> et certains organismes de finances<sup>17</sup> en abrogeant toutes les dispositions prises en 2005 dans le cadre de la réforme qui attribuaient au Cabinet des compétences jusqu'alors du ressort de la Présidence.

Le 13 février 2006, le CLP sortant tint, quant à lui, une ultime session au cours de laquelle sa majorité, battue aux nouvelles élections, prit une série de mesures visant à conférer au Président des pouvoirs élargis et à fournir à Fath les moyens de contrôler le fonctionnement du CLP nouvellement élu<sup>18</sup>. Il adopta ainsi un certain nombre

---

14. Ahmad al-Hila, « *Sirâ' al-Salâhiyyât Bayna al-Ri'âsa wa al-Hukûma al-Filastîniyya* » (Lutte de compétences entre la Présidence et le gouvernement palestiniens), 1<sup>er</sup> mai 2006 (<http://islameiat.com/>).

15. [Décret présidentiel n°12/2002 du 27 juin 2002](#). L'abrogation de cette disposition, dès lors qu'elle a été entérinée par l'article 69/2 de la loi fondamentale amendée de 2003 (et l'article 10 de la loi sur le service dans les forces de sécurité palestiniennes 8/2005 du 4 juin 2005), nécessite juridiquement un vote des deux tiers du CLP et ne peut faire l'objet d'un simple décret du Président.

16. [Arrêté présidentiel 29/2006 du 12 février 2006](#), annulant les arrêtés 21/2005 transférant de la présidence du CEOLP au ministère de l'Information la supervision de l'agence palestinienne de presse Wafa et 22/2005 transférant de la Présidence de l'AP vers le ministre de l'Information la supervision du State Information Service. [Arrêté présidentiel 30/2006 du 12 février 2006](#), annulant l'arrêté 33/2005 transférant de la présidence du CEOLP et de l'AP vers le ministre de l'Information la supervision de la Palestinian Broadcasting Co. et du Palestinian Satellite Channel. [Décret présidentiel 8/2006 du 16 février 2006](#) annulant le décret 16/2005 rattachant la PNCECS (Palestinian National Commission for Education, Culture and Science) au Conseil des ministres pour la rattacher au Département de l'Education et de l'Enseignement supérieur de l'OLP. Les deux quotidiens, *al-Ayyâm* et *al-Hayât al-Jadîda*, ont été également retransférés du ministère de l'Information vers la Présidence.

17. Le [décret présidentiel 4/2006 du 4 février 2006](#) nomme un nouveau conseil d'administration au Palestinian Investment Fund (*al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, 63, 27 avril 2006) faisant du ministre des Finances un simple membre quand il en était auparavant le Président.

18. Pour un compte rendu de la session, cf. [al-Ayyâm](#), 14 février 2006 et le résumé en anglais du [JMCC \(Jerusalem Media & Communications Center\)](#) (<http://www.jmcc.org/>). Pour un commentaire juridique,

d'amendements, précipitamment proposés par le Président, concernant la loi sur la Cour constitutionnelle adoptée en première lecture en janvier 2005. Le nouvel article 5 soumettait, par exemple, la nomination du Président et des membres de la Cour à un simple décret présidentiel pris « en consultation » avec le Haut Conseil judiciaire et le ministre de la Justice. Les décrets et les décisions du Président furent par ailleurs retirés du champ de compétence de la Cour en matière d'examen de constitutionnalité (art. 24.2)<sup>19</sup>. Il semblerait cependant que le président sortant du CLP, Ruhi Fattuh, ait refusé de mettre au vote un projet de Fath visant à conférer au Président de l'AP le pouvoir de dissoudre le CLP et de convoquer des élections anticipées. Le CLP sortant adopta également une réforme de sa structure administrative<sup>20</sup>. Enfin, plusieurs nominations présidentielles à de hautes responsabilités furent entérinées de toute urgence.

Fath ayant refusé de s'associer à un gouvernement d'union nationale, Ismail Haniyya obtint le 28 mars l'investiture du CLP pour un Cabinet exclusivement constitué de membres issus ou proches de Hamas. Refusant de participer à toute réunion du Conseil des ministres et, dans la plupart des cas, de promulguer les décrets de nomination à de hautes fonctions administratives, le Président n'eut ensuite de cesse d'entraver la capacité du Cabinet à gouverner.

#### *La mainmise sur la sécurité intérieure*

Dans le prolongement des mesures prises dès le lendemain de la défaite de Fath, le Président Abbas s'attachait particulièrement à refuser au Conseil des ministres toute compétence en matière de sécurité publique. Le 6 avril, en l'absence de tout accord du Cabinet pourtant légalement requis, il nomma le général Rachid Abu Chabbak, ancien adjoint de Muhammad Dahlan et son successeur à la tête des forces de Sécurité préventive, directeur général des FSI dont les membres, par ailleurs, refusaient d'obéir au ministre de l'Intérieur, leur tutelle selon la loi fondamentale<sup>21</sup>.

En réaction à cette nomination et à la désobéissance des FSI à leur tutelle ministérielle, le ministre de l'Intérieur, Said Siyam, créa par arrêté le 20 avril une « force exécutive », dont il donna, le même jour, la direction à Jamal Abu Samhadana, ancien membre de Fath, en le nommant commissaire général du ministère. Conçue sur le modèle des Comités de résistance populaire, structure transorganisationnelle de participation à l'Intifada dans la bande de Gaza fondée par Jamal Abu Samhadana, cette force exécutive

---

cf. « [PCHR Expresses Reservations over the Final Session on the Outgoing Palestinian Legislative Council](http://www.pchrgaza.ps/) » (<http://www.pchrgaza.ps/>).

19. [Loi 3/2006 du 17 février 2006](#) portant création d'une Haute Cour constitutionnelle, *al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, 62, 25 mars 2006.

20. Selon la [loi fondamentale](#) et le [Régime intérieur du CLP du 7 juin 2000](#), la présidence du CLP est constituée du président, de deux vice-présidents et d'un secrétaire, tous élus lors de la première session de chaque saison parlementaire. Le secrétaire est en charge des questions administratives, financières, juridiques mais également du protocole et des relations publiques. Les [amendements au Régime intérieur du CLP du 13 février 2006](#) ont été publiés dans *al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, 65, 14 juin 2006.

21. Arrêté présidentiel 102/2006 du 20 février 2006, *al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, 64, 31 mai 2006. Les articles 11 et 12 de la [loi 8/2005 du 4 juin 2005](#) sur le service dans les forces de sécurité palestiniennes (*al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, 56, 28 juin 2005) précisent que le directeur général des FSI est nommé par le Président en accord avec le Cabinet quand les nominations des officiers sont du ressort du ministre de l'Intérieur en accord avec le directeur général.

tive devait mettre en commun les énergies de toutes les forces palestiniennes pour lutter contre l'anarchie et la débâcle sécuritaire, comme les Comités l'avaient fait dans leur mobilisation contre Israël. Considérée par le ministère de l'Intérieur comme une unité adjointe de la police, elle devait lutter notamment contre les diverses expressions du *falatân*, hommes en armes, voleurs de voitures, auteurs de trafics financiers, trafiquants de drogues, etc.<sup>22</sup>.

Lorsqu'elle devint opérationnelle, à la mi-mai, la force exécutive comptait environ 3 000-3 500 hommes. À la fin de l'année 2006, ses effectifs passèrent à 5 500 éléments, exclusivement basés dans la bande de Gaza. Aux Brigades Izz al-Din al-Qassam de Hamas qui en fournissaient le plus gros contingent (2 500 éléments soit 45 % du total), s'ajoutaient 1 100 membres venus de Fath (20 %), 90 militants des Brigades Abu al-Rich (un groupe de la mouvance Fath), 600 éléments Fath des Comités de résistance populaire (11 %), ainsi que des indépendants et des membres de groupes marginaux<sup>23</sup>.

L'arrêté de Saïd Siyam fut abrogé dès le lendemain par un décret présidentiel qui, refusant de considérer la force exécutive comme une unité d'appoint de la police, déclara que sa création était « en contradiction avec l'article 3 de la loi sur le service dans les forces de sécurité de 2005 qui stipule que toute création de force se fera dans le cadre de l'une des trois forces mentionnées [Forces de sécurité nationale, FSI, Renseignements généraux] »<sup>24</sup>. Le même décret abrogea l'arrêté de nomination d'officiers pris par le ministre de l'Intérieur.

### **La création d'une « force exécutive » par le ministre de l'Intérieur (avril 2006)**

#### **La position du ministre de l'Intérieur**

Le texte même de l'arrêté de création d'une « force exécutive » pris par Saïd Siyam, ministre de l'Intérieur, le 20 avril ne semble pas avoir été rendu public ; il ne figure pas, en tous cas sur le site officiel du [ministère de l'Intérieur et de la Sécurité nationale](#) pas plus que sur celui de la [Force exécutive](#) (mais son « [who are we](#) » résume ses missions. La « philosophie » de la création d'une telle force est développée par [Saïd Siyam](#) lui-même dans une longue interview publiée le 24 mai 2006 sur le site du Palestine Information Centre (PIC) de Hamas.

22. L'idée n'était pas nouvelle. En décembre 2004 déjà, Nabil Chaath, alors ministre des Affaires étrangères du Cabinet Ahmad Qoreï, avait annoncé le projet de l'AP de créer une force intérimaire de police relevant du ministère de l'Intérieur et dotée de 750 membres pour apporter une réponse à la question de la débâcle et lutter contre la présence d'hommes en armes dans les lieux publics, selon le modèle de la Sécurité centrale égyptienne. Cf. Arnon Regular, « PA to Set up Interim Police Force of 750 », *Haaretz*, 1<sup>er</sup> décembre 2004, à partir d'*al-Ayyâm*.

23. Les seules données factuelles rendues publiques l'ont été par le Palestine Information Center (PIC) proche de Hamas. Voir PIC, « [Hakadhâ Nacha'at al-Quwwa al-Tanfidiyya wa hadhibi hiyya Mahâm-muhâ](#) » (Ainsi est apparue la Force exécutive et telle est ses missions », à partir d'une interview d'Abû 'Ubayda Jarrâh, son chef, 18 octobre 2006 (<http://www.palestine-info.info/>) ; PIC, « [Adwâ' 'alâ 'al-Quwwa al-Tanfidiyya' al-Tâbi'a li-Wizârat al-Dâkhiliyya al-Filastîniyya](#) » (Éclairages sur la « Force exécutive » relevant du ministère de l'Intérieur palestinien), 17 janvier 2007. Depuis février 2007, voir le site officiel de la [Force exécutive](#) (<http://www.tanfithya.com/>).

24. Ce décret n'avait pas encore été publié dans le numéro 67 du 19 octobre 2006 d'*al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, mais son contenu a été divulgué dans la presse dès le 5 janvier 2007 (voir par exemple <http://www.alwatanvoice.com/>).

Les références juridiques justifiant la légalité de la création de la « force exécutive » ont été énumérées par le Premier ministre [Isma'îl Haniyya](#) dans une lettre adressée au président Abbas ; reproduite dans la presse en janvier 2007 seulement, non datée elle semble bien avoir été rédigée lors de la création de la force et de la proclamation de son illégalité par le président.

L'un des conseillers juridiques du CLP, [Ibrâhîm Radwân](#), dans un mémo reproduit sur le PIC (Palestine Information Centre) le 26 avril 2006, justifiait lui aussi par loi que la décision de créer la force relevait des compétences du ministre de l'Intérieur.

L'argument est repris par 'Umar al-Barch, vice-ministre palestinien de la Justice, dans des déclarations consacrées à la « [Qânûniyyat wa Machrû'iyat al-Quwwa al-Tanfîdhiyya](#) » (la légalité et la légitimité de la force exécutive) reproduites dans la presse comme dans *al-Yawmiyya*, le quotidien du ministère palestinien de l'Information, 8 janvier 2007.

Une approche détaillée de la question, enfin, fait l'objet d'une « [Mudhakkira Qânûniyya bi-Khûsus Istihdâth al-Quwwa al-Tanfîdhiyya al-Tâbi'a li-Wizârat al-Dâkhiliyya](#) » (Mémo juridique à propos de la création de la force exécutive relevant du ministère de l'Intérieur » de la part du président du Conseil législatif par intérim, Ahmad Bahar, rendu public le 11 janvier 2007 et reproduit dans divers organes de presse.

#### **La position du président**

Le décret présidentiel du 21 avril abrogeant l'arrêté du ministre de l'Intérieur de la veille n'a pas été publié au journal officiel (c'était encore le cas avec son numéro 67 du 19 octobre 2006). En pleine montée de tensions entre forces se réclamant du cabinet et du président, la divulgation de son contenu dans la [presse](#) le 5 janvier 2007 est lue comme une nouvelle décision du président et alimente de nouvelles violences. Il faudra une déclaration du [porte-parole](#) du président pour souligner que le texte datait bien d'avril 2006.

### **Le débat juridique sur la création d'une « force exécutive » par le ministre de l'Intérieur (avril 2006)**

#### **Argumentaire contre la légalité**

L'arrêté portant création d'une « force exécutive » est abrogé le 21 avril 2006 par un [décret](#) présidentiel qui considère, dans son article 1, que « la décision du ministre de l'Intérieur prise le 20 avril 2006 concernant la création de nouvelles forces de sécurité à partir de factions de la résistance armée et relevant directement de lui contredit l'article 3 de la Loi sur le service dans les forces de sécurité de 2005 qui stipule que toute création de force se fera dans le cadre de l'une des 3 forces stipulées [*ie* les forces de Sécurité nationale et l'Armée de libération de la Palestine, les forces de Sécurité

intérieure et les Renseignements généraux]». Ainsi, pour le président la « force exécutive » ne constitue pas une unité adjointe de la police mais une force indépendante.

#### **Argumentaire pour la légalité**

L'argumentaire de la légalité de la force exécutive, tel que développé par le président du Conseil législatif par intérim, s'appuie en premier lieu sur l'article 69 de la Loi fondamentale amendée <sup>(25)</sup> : selon son alinéa 7, le « conseil des ministres » se voit investi de « la responsabilité d'assurer l'ordre public et la sécurité intérieure » quand son alinéa 10 stipule que « spécifier les compétences de tous les ministères, agences, autorités et institutions qui dépendent de l'appareil exécutif, et ce sur quoi ils ont le pouvoir » incombe à ce même « conseil des ministres ».

L'argumentaire fait également référence à la Loi sur le service dans les forces de sécurité palestiniennes dont l'article 10 stipule que « la sécurité intérieure [constitue] une agence sécuritaire régulière qui mène ses missions et assume ses compétences sous la présidence du ministre de l'Intérieur et le commandement du directeur général de la Sécurité intérieure, lequel est en chargé de la promulgation des décisions nécessaires à l'administration de son travail et à l'organisation de toutes ses affaires » <sup>(26)</sup>.

Le texte cite également l'article 71/1 et 2 de la Loi fondamentale amendée selon lequel « chaque ministre exercera les pouvoirs suivants dans le cadre de son ministère : 1 - proposer la politique générale de son ministère et superviser sa mise en œuvre après approbation ; 2 - superviser la conduite de l'action dans son ministère et promulguer les instructions nécessaires ».

L'argumentaire s'appuie, enfin, sur l'article 3 de la Loi sur le service dans les forces de sécurité palestiniennes qui stipule que « Les forces de sécurité se composent de 1 - les forces de Sécurité nationale et l'Armée de libération de la Palestine ; 2 - les forces de Sécurité intérieure ; 3 - les Renseignements généraux, et toute autre force ou autres forces déjà existantes ou créées sera dans le cadre de l'une de ces trois forces ».

Faisant référence à l'article 39 de la Loi fondamentale amendée selon lequel « le président de l'Autorité nationale est le chef suprême des forces palestiniennes », le mémo souligne que cette qualité ne donne aucune compétence au président pour créer ou supprimer une force de sécurité propre aux forces de Sécurité intérieure qui relèvent du conseil des ministres et du ministre de l'Intérieur, ses compétences étant exclusivement celles décrites la Loi fondamentale, selon l'article 38.

Le texte mentionne également l'article 63 de la Loi fondamentale selon lequel « le conseil des ministres (le gouvernement) est l'instrument (l'appareil) exécutif et administratif le plus élevé à qui revient la responsabilité de mettre en œuvre le programme décidé par le pouvoir législatif. A l'exception des compétences exécutives du

---

25 [Loi fondamentale amendée du 18 mars 2003](#), *al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, n° spécial 2, 19 mars 2002. Trad. anglaise par USAID (<http://www.usaid.gov/>).

26 [Loi 8/2005 du 4 juin 2005](#) sur le service dans les forces de sécurité palestiniennes, *al-Waqâ'i' al-Filastîniyya*, n°56, 28 juin 2005.

président de l’Autorité nationale, telles que spécifiés dans la Loi fondamentale, les pouvoirs exécutifs et administratifs sont de la compétence du conseil des ministres ».

Pour finir, le texte rappelle que si la reine est bien le chef suprême des armées du Royaume uni, le commandement exécutif relève de la responsabilité du cabinet, situation qu’il rapproche de celle de la constitution australienne.

Fath annonça dans la foulée sa décision de créer sa propre force dans le but de contrer la force exécutive du ministre qualifiée de « milice de Hamas ». Des centaines de membres des Brigades des martyrs d’al-Aqsa auraient alors été intégrés dans les rangs de la Sécurité préventive, en particulier dans le Sud de la bande de Gaza, sous la supervision de Muhammad Dahlan, son ancien chef. Parallèlement, des groupes « informels » des Brigades des martyrs d’al-Aqsa comme des membres des forces de sécurité rattachées *de jure* ou *de facto* à la Présidence s’en prirent aux symboles mêmes de l’AP dont ils se sentaient dépossédés : ministères, sièges du Conseil législatif et du Premier ministre furent vandalisés, incendiés et plus ou moins entièrement détruits.

Enfin, le Président Abbas fit en sorte que les effectifs de la Garde présidentielle qui s’élevaient alors à 2 000 hommes environ soient portés à 10 000 hommes (armés par la Jordanie et, peut-être, l’Égypte, et entraînés par les États-Unis, à Jéricho). En octobre, il envisagea même de faire appel aux troupes de l’Armée de libération de la Palestine (qui relève de l’OLP) encore stationnées en Jordanie.

#### *L’instrumentalisation de la souveraineté du peuple*

Jamais au cours de l’année 2006 le Président Abbas n’a considéré que le Cabinet Hamas devait durer. Les diverses initiatives tant palestiniennes qu’arabes visant à mettre en place tantôt un Cabinet de technocrates, tantôt un Cabinet d’urgence, tantôt un Cabinet d’union ont souvent été conçues comme une façon déguisée de marginaliser sinon d’écarter le vainqueur des élections législatives au nom de « la souveraineté du peuple ». En contradiction avec la lettre de la loi fondamentale, le Président est même allé jusqu’à convoquer un référendum (jamais tenu) et à menacer d’appeler à de nouvelles élections présidentielle et législatives.

Le 10 juin 2006, en effet, le Président Abbas convoqua pour le 26 juillet un référendum national<sup>27</sup>, appelant la population à se prononcer sur le « Document d’entente nationale ». Rédigé dans une prison israélienne et rendu public le 10 mai, ce document était signé par de hauts responsables de cinq des principales organisations palestiniennes (Hamas, Fath, FPLP, FDLP et Jihad). Il visait à apporter à la crise du mouvement national des solutions politiques consensuelles qui auraient débouché sur la constitution

---

27. [Décret présidentiel 19/2006](#) du 10 juin 2006 sur un référendum portant sur le Document d’entente nationale « document des prisonniers », *al-Waqâ’i’ al-Filastîniyya*, 65, 14 juin 2006. Une traduction en anglais du texte est disponible sur le site de la [Commission centrale des élections](#) (<http://www.elections.ps/>). La version du document soumis au référendum est celle du 10 mai. Le décret n’a jamais été abrogé.

d'un Cabinet d'union. Profitant de l'ouverture de débats internes à Hamas sur certains points du document, le Président transformait ainsi un document élaboré par les forces elles-mêmes dans une perspective d'unité en un outil visant à renforcer la Présidence et Fath au détriment de Hamas. Consensuel en dépit des discussions de dernières minutes (le 27 juin, l'ensemble des organisations impliquées dans la rédaction du document se mirent d'ailleurs d'accord sur une version amendée), le document ne pouvait, en effet, que recevoir l'aval des électeurs de Hamas, qui auraient ainsi contribué à une victoire du « oui » dont voulait se prévaloir le Président contre le Cabinet.

### **La convocation à un référendum par le président Mahmûd 'Abbâs (juin 2006)**

#### **Argumentaires justifiant la convocation**

Un seul argumentaire juridique détaillé a, semble-t-il, été diffusé, rédigé par Husayn al-Chuyûkhî, avocat et président Modern Community College de Ramallah :

Husayn al-Chuyûkhî, « *al-Qânûn al-Asâsî al-Filastîni bi-Mantûqih wa Maf-hûmih* » (La loi fondamentale palestinienne dans sa formulation et sa conception), Jam'iyyat al-Dustûr Mîzân al-Char'iyya wa al-'Adâla, résumé dans la presse dont Wafa le 4 juin 2006 et reproduit sur le site du Bureau de la mobilisation de Fath.

Husayn al-Chuyûkhî, « *al-Istiftâ' al-Cha'bi al-'Amm Jâ'iz Wifqa al-Qânûn al-Asâsî al-Filastîni al-Mu'addal li-Sana 2003 wa wifqan li-l-Mabâdi' al-'Ammâ li-l-Qânûn wa Hahkâm al-Charî'a al-Islâmiyya* » (La référendum populaire général est licite au regard de la Loi fondamentale palestinienne amendée de 2003 et au regard des principes généraux de la loi et des dispositions de la *charî'a* islamique), Jam'iyyat al-Dustûr Mîzân al-Char'iyya wa al-'Adâla, Ramallah, longs extraits reproduits sur plusieurs forums Fath, 9 juin 2006. Le 12 juin, les forums reproduisent un avis de la même Association al-Dustûr déniaut au Conseil législatif toute compétence pour discuter du décret présidentiel (<http://www.fatehforums.com/showthread.php?t=23087>).

#### **Argumentaires critiquant la convocation**

Les argumentaires critiques de la convocation ont été le fait tant d'une chercheuse affiliée au Conseil législatif, Rûlâ Sirhân, que de l'ancien ministre palestinien de la Justice par ailleurs membre du Conseil révolutionnaire de Fath, Nâhid Munîr al-Rayyis, ou du centre de recherches juridiques du MESC (Middle East Studies Center) de Amman proche des islamistes.

Rûlâ Sirhân, « *Dirâsa fî Cha'n al-Istiftâ' al-'Amm* » (Etude sur le référendum public), PIC (Palestine Information Centre), 1<sup>er</sup> juin 2006.

Nâhid Munîr al-Rayyis "*Lâ Yuhaqqu li-Rayyis al-Sulta al-Da'wa ilâ Istiftâ'... wa al-Tasarruf al-Mas'ûl 'inda al-Khilâf huwwa al-Tafâhum*" (Le président de l'Autorité n'a pas le droit de convoquer un référendum... et l'attitude responsable dans le différend est l'entente mutuelle), compte-rendu d'une conférence tenue à Gaza publiée par le PIC (Palestine Information Centre).



MESC (Middle East Studies Center), « *Madan Dustûriyya Qarâr Ra'îs al-Sulta al-Filasîniyya bi-'Arad Wathîqat al-Asrâ li-l-Istiftâ' al-Cha'bî* » (Dimension constitutionnelle de la décision du président de l'Autorité palestinienne de soumettre le document des prisonniers à un référendum populaire), 7 juin 2006 ; le texte est reproduit, doté d'un préambule, sur le site du [PIC \(Palestine Information Centre\)](#).

### **Le débat juridique sur la convocation à un référendum par le président Mahmûd 'Abbâs (juin 2006)**

Partisans du référendum comme opposants sont unanimes pour reconnaître l'absence dans le corpus législatif palestinien de mention explicite d'une compétence présidentielle en la matière.

Le décret de convocation ne fait d'ailleurs référence à aucun article précis de la Loi fondamentale qui pourrait justifier de la compétence du président à convoquer un tel référendum. Le décret mentionne simplement en guise de référence juridique la réunion du Conseil central de l'OLP de 1993 qui avait approuvé la création de l'AP et la réunion récente de son Comité exécutif qui a approuvé l'idée du référendum. Le texte se réclame également des « positions de la Loi fondamentale amendée [2003] et de ses amendements [2005] » sans plus de précision, et précise que la convocation a été décidée : « afin de sauvegarder les intérêts supérieurs du peuple, de ses institutions constitutionnelles et de son unité nationale et de faire face aux dangers qu'encourt la patrie ».

Les partisans du référendum, pour leur part, justifient sa convocation en soulignant qu'en l'absence de mention explicite d'une compétence en la matière, le président est néanmoins compétent puisqu'il détient son pouvoir directement du peuple lui-même.

Les opposants, quant à eux, fondent leur rejet du référendum sur la base de l'absence de toute mention de la notion de référendum dans la Loi fondamentale, soulignant que si le législateur l'avait voulu, il aurait pu (et du) le mentionner dans la liste des compétences reconnues au président à l'instar des constitutions de nombre d'autres Etats arabes.

Deux autres arguments susceptibles de renforcer la position des opposants n'ont pas été, semble-t-il, avancés à cette époque mais le seront à l'occasion du débat sur l'appel à des élections anticipées.

L'article 38 de la Loi fondamentale selon lequel « le président de l'ANP exercera ses pouvoirs exécutifs et ses missions selon ce qui spécifié dans cette loi » interdirait l'interprétation selon laquelle tout ce qui n'est pas spécifiquement interdit est permis. Par ailleurs, l'article 5 de la Loi fondamentale selon lequel « le régime en Palestine est parlementaire et démocratique », signifiant que le peuple gouverne à travers ses représentants priverait le président de la possibilité de convoquer unilatéralement le

peuple à de nouvelles élections au nom de la souveraineté de celui-ci, le président étant alors en infraction avec l'article 35 qui l'oblige à se soumettre à la Loi fondamentale (laquelle ignore la compétence présidentielle à convoquer un référendum).

Au regard du contexte, certains de ces juristes opposés à la décision unilatérale du président se montrent prêts à accepter la tenue d'un référendum mais à la condition expresse d'un accord entre le président et le cabinet.

D'un point de vue juridique, la légitimité de la convocation d'un référendum était des plus ténues. Les textes de référence ne faisaient aucune mention explicite d'un tel acte. L'argument selon lequel « ce qui n'est pas explicitement interdit est permis » a ainsi été avancé par ses partisans. Selon eux, le Président était compétent parce qu'il détenait son pouvoir directement du peuple. Les opposants au référendum, quant à eux, soulignèrent que s'il l'avait voulu le législateur aurait pu (et dû) mentionner le référendum dans la liste des compétences attribuées au Président. Au regard du contexte, certains des juristes pourtant opposés à la décision unilatérale du Président se montrèrent prêts à en accepter la tenue mais à la condition expresse d'un accord entre le Président et le Cabinet. En fait, le strict respect de la loi aurait impliqué l'adoption par le CLP aux deux tiers des voix d'un amendement à la loi fondamentale ajoutant l'appel au référendum dans les compétences du Président.

Sur le terrain, la convocation du référendum n'a pas suscité de véritable préparation, l'ouverture de la guerre au Liban et d'importantes offensives contre la bande de Gaza ayant de toute façon fait passer la question au second plan. En revanche, elle a exacerbé les tensions entre les parties.

Le 16 décembre 2006, tandis que les heurts entre Fath et Hamas prenaient un tour de plus en plus violent, le Président s'opposa, une nouvelle fois, au Cabinet et rendit publique « sa décision de convoquer des élections présidentielle et législatives anticipées » ainsi que l'ouverture de contacts avec la Commission centrale des élections pour leur préparation<sup>28</sup>. Bien que l'opinion palestinienne ait perçu cette annonce comme une menace plus que comme une réalité, le Président la renouvela à la fin du mois de janvier, cette fois sous forme d'ultimatum. Pour légitimer sa décision d'un point de vue juridique, il se contenta d'avancer un principe général : « La loi fondamentale ne stipule-t-elle pas que le peuple est la source des pouvoirs ? Nous retournerons donc au peuple pour qu'il donne son avis ». Discutable dans son application, l'argument aurait amené, de toute façon, à contredire nombre de dispositions de la loi fondamentale, en particulier le principe de la séparation des pouvoirs. En effet, la démission du Président et la convocation à de nouvelles élections législatives nécessitent toutes deux l'adoption par le CLP d'amendements à la loi fondamentale.

---

28. Texte intégral reproduit sur le site de l'agence palestinienne de presse [Wafa \(http://wafa.ps\)](http://wafa.ps) ; traduction en anglais de larges [extraits](http://www.jmcc.org/) sur <http://www.jmcc.org/>.

**L'appel à des élections anticipées lancé par le président Mahmûd 'Abbâs  
(novembre 2006)**

**Argumentaires justifiant la tenue d'éventuelles élections anticipées**

Aucun argumentaire juridique détaillé, semble-t-il, n'a été diffusé pour justifier la position du président. Seul Ahmad Al-Sayyâd, bâtonnier de l'association des Avocats palestiniens, a émis quelques développements en ce sens sur la chaîne [al-'Arabiyya](#), le 18 décembre 2006.

**Argumentaires critiquant la tenue d'éventuelles élections anticipées**

La question a fait l'objet de 2 memos publiés par le cabinet :

« *Madan Dustûriyya Da'wa Ra'îs al-Sulta al-Wataniyya ilâ Hall al-Majlis al-Tachrî'î bi-ljra' Intikhâbât Mubakkara* » (Dimension constitutionnelle de l'appel du président de l'Autorité nationale à la dissolution du Conseil législatif pour la tenue d'élections anticipées), ministère palestinien de la Justice, 14 janvier 2007.

« *Madan Dustûriyya wa Qânûniyya al-Da'wa li-l-Intikhâbât Mubakkara* [sic] » (Dimension constitutionnelle et juridique de l'appel à des élections anticipées), ministère palestinien de la Justice, 14 janvier 2007.

Les opposants au projet ont bénéficié du soutien de nombreux juristes de renom comme Nâhid Munîr al-Rayyis, ancien ministre palestinien de la Justice et membre du Conseil révolutionnaire de Fath, Ahmad Al-Khâlidî, ministre palestinien de la Justice en ancien enseignant de droit constitutionnel à l'université al-Najâh de Naplouse, ou encore 'Alî Khachân, ancien doyen de la faculté de droit à l'Université al-Quds et ancien secrétaire du Comité chargé de la rédaction de la constitution palestinienne, auxquels se sont joints des chercheurs du MESC (Middle East Studies Center) de Amman proche des islamistes.

'Alî Khachân, "*Qirâ'a limâ Tayassar min Hulûl li-l-'Azma al-Dustûriyya*" (Lecture des solutions possibles à la crise constitutionnelle), AMIN (Arabic Media Internet Network) 13 octobre 2006.

Ahmad Al-Khâlidî et Ahmad Al-Sayyâd, "*Early Elections in Palestine: A Legal Perspective*", rencontre organisée le 20 décembre 2006 par l'Institut de Droit de l'université de Bir Zeit.

MESC (Middle East Studies Center), « *Dirâsa fî Qânûniyyat al-Khiyârât al-Filastîniyya al-Matrûha li-l-Khurûj min al-Mâ'ziq al-Siyâsî al-Hâlî* » (Etude sur la légalité des options palestiniennes proposée pour une sortie de l'impasse politique actuelle) 1<sup>er</sup> novembre 2006.

Nâhid Munîr al-Rayyis, « *al-Qânûn lâ Yujîz li-l-Ra'îs al-Da'wa li-Intikhâbât Mubakkara* » (La loi ne permet pas au président de convoquer des élections anticipées), site internet personnel de N. Rayyis, 21 décembre 2006.

### **Le débat juridique sur l'appel à des élections anticipées lancé par le président Mahmûd 'Abbâs (novembre 2006)**

Dans son discours du 16 décembre 2006, le président, pour légitimer sa décision, ne met en avant qu'un principe général : « La Loi fondamentale ne stipule-t-elle pas que le peuple est la source des pouvoirs ? Nous retournerons donc au peuple pour qu'il donne son avis ».

En l'absence de véritable argumentaire juridique en faveur de la tenue d'élections anticipées <sup>(29)</sup>, les seules justifications avancées font appel à des notions générales comparables à celles mentionnées par le président. S'appuyant sur l'article 5 de la Loi fondamentale selon lequel « le régime en Palestine est parlementaire et démocratique [...]. Le gouvernement est responsable devant le président et le CLP », les partisans de la tenue d'élections anticipées considèrent qu'en tant que référence ultime le président dispose du droit à les convoquer même s'il n'est pas explicitement inscrit dans les textes. En charge de la sécurité, le président peut également être doté de ce pouvoir dès lors que l'urgence de la situation l'exigerait. Suite à l'article 2 selon lequel « le peuple est la source des pouvoirs », le recours à un référendum pour juger de la légitimité à dissoudre le CLP et à tenir de nouvelles élections aurait cependant été préférable.

L'argument général avancé contre la dissolution et la tenue d'élections anticipées est celui de la séparation des pouvoirs stipulée par l'article 2 de la Loi fondamentale. L'article 5 de la Loi fondamentale stipulant que « le régime en Palestine est parlementaire et démocratique » signifie qu'en Palestine, le peuple gouverne à travers ses représentants. En affirmant détenir le droit de convoquer le peuple à de nouvelles élections au nom de la souveraineté de celui-ci, le président contredirait donc le caractère parlementaire du régime palestinien. Il serait, par ailleurs, en infraction avec l'article 38 de la Loi fondamentale selon lequel « le président de l'ANP exercera ses pouvoirs exécutifs et ses missions selon ce qui spécifié dans cette loi », laquelle ne lui confère aucun pouvoir de dissoudre le CLP.

Par ailleurs, si la Loi fondamentale envisage bien l'éventualité d'une démission du président avant le terme de son mandat, elle la soumet, comme son éventuelle déposition, à un vote des deux-tiers des membres du CLP (article 37). En l'absence d'une telle décision, le président est tenu d'aller au terme de son mandat dont la durée a été fixée à 4 ans par l'article 36 de la Loi fondamentale amendée en 2005 <sup>(30)</sup>.

L'éventualité d'une dissolution du Conseil législatif n'est, quant à elle, mentionnée qu'une seule fois dans la Loi fondamentale, son article 113 stipulant que dans le

29 'Azzâm al-Ahmad, certes pas juriste et chef du bloc Fath au CLP a simplement avancé l'argument selon lequel le président, en tant que gardien des intérêts du peuple, dispose d'un tel droit d'autant plus que l'appel à de nouvelles élections législatives ne donnerait pas lieu à la dissolution du CLP puisque celui-ci demeurerait en place jusqu'à la prise de fonction du nouveau ! Interview dans [al-'Arabiyya](http://www.alarabiya.net/), 23 décembre 2006 (<http://www.alarabiya.net/>).

30 [Loi fondamentale de 2005 amendant le Loi fondamentale amendée de 2003 du 13 août 2005](#), *al-Waqâ'i' al-Filasîniyya*, n°57, 18 août 2005.

cadre de l'état d'urgence décrété par le président, « le CLP ne pourra être dissous ni suspendu », conformément à la séparation des pouvoirs. Les juristes avancent que ce qui est interdit en période de tension l'est encore plus en période « normale ». La décision du président 'Abbas contredirait ainsi l'article 47 de la Loi fondamentale amendée de 2005 selon lequel « Le terme du CLP est de 4 ans à partir de son élection et les élections ont lieu une fois tous les 4 ans de façon régulière ».

Dans les deux cas, le seul moyen de parvenir à la convocation d'élections anticipées passerait donc par l'adoption par le CLP d'amendements de la Loi fondamentale tel qu'envisagée par son article 20 : « les stipulations de cette Loi fondamentale ne pourront être amendées que par une majorité des deux tiers des membres du CLP ».

Parallèlement à ces mesures à la limite de la légalité voire en contradiction avec les textes de référence et qui, toutes, ont donné lieu à une aggravation de la violence sur le terrain, le Président afficha son soutien à divers mouvements de contestation à l'encontre du Cabinet. En septembre, il permit une manifestation des membres des forces de sécurité qui entendaient protester contre les retards pris dans le versement de leurs salaires. Il apporta également son soutien à la grève des fonctionnaires convoquée pour la même raison, et qui paralysa l'administration (notamment les écoles) durant plusieurs semaines. Il refusa par ailleurs de promulguer les nominations administratives décidées par le Conseil des ministres et transféra nombre de hauts fonctionnaires du Cabinet vers la Présidence afin de préserver leurs émoluments.

### **Israël et la communauté internationale**

En plus de la « routine » de l'occupation et du blocus de la bande de Gaza, le gouvernement israélien apporta sa contribution aux obstacles empêchant Hamas d'exercer son mandat, mais sans rien offrir au Président Abbas qui puisse lui redonner la main dans le domaine diplomatique. Afin d'entraver le fonctionnement « physique » du Cabinet et du CLP, plusieurs mesures administratives furent prises par le gouvernement israélien : suppression du statut VIP permettant aux élus et aux ministres de se déplacer, arrestations de nombre d'entre eux, etc.. Début juin 2006, il ordonna l'élimination (réussie) de Jamal Abu Samhadana, dont la nomination par le ministre de l'Intérieur avait été déclarée nulle par le Président. Il donna également son accord à des transferts *via* son territoire d'armements destinés à la Garde présidentielle. Mais les mesures dont les conséquences ont été les plus lourdes furent d'ordre financier. Dès le 19 février 2006, Israël gela le reversement des taxes qu'il prélève au nom de l'AP sur toutes les marchandises à destination des territoires palestiniens, conformément aux Accords de Paris de 1994 et selon le mécanisme du *transfer of clearance revenue*. Leur montant, selon la Banque mondiale, représentait en 2005 environ 60 % des revenus de l'AP<sup>31</sup>. En décembre 2006,

31. World Bank, *West Bank and Gaza. Country Economic Memorandum*, volume II, annexes, Report No. 36320-GZ, septembre 2006, p. 1 (<http://www-wds.worldbank.org/>).

le gouvernement israélien préleva 40 millions USD sur les quelque 500 millions dus et, d'autorité, les reversa aussitôt à des hôpitaux palestiniens de Jérusalem-Est pour « des raisons humanitaires ». Enfin, un versement de 100 millions USD fut effectué sur un compte « transparent » de la Présidence palestinienne pour aider la Garde présidentielle.

Au niveau international, dès le 30 janvier 2006, le Quartet (Nations unies, États-Unis, Union européenne et Russie) conditionna toute coopération à un « commitment to the principles of nonviolence, recognition of Israel, and acceptance of previous agreements and obligations, including the Roadmap »<sup>32</sup>. La réponse du Cabinet ayant été jugée inadéquate, le Quartet décida de geler l'ensemble de ses aides directes. La Présidence et les « bonnes » ONG devenaient ainsi, dans le cadre d'un *Transitory International Mechanism* (TIM)<sup>33</sup>, les nouveaux bénéficiaires d'aides globalement accrues mais privées de leur volet destiné au développement. Ce faisant, la communauté internationale cassait tous les mécanismes laborieusement mis en place ces dernières années dans le cadre de la réforme, tant pour équilibrer les pouvoirs entre le Président et le Cabinet que pour centraliser la gestion financière de l'AP loin de la corruption<sup>34</sup>.

Couper le flux financier « occidental » ne fut cependant pas jugé suffisant par les États-Unis, qui contraignirent le système bancaire international à cesser toute transaction avec le Cabinet. L'Arab Bank, détentrice du compte du Trésor palestinien, se retrouva ainsi dans l'impossibilité de verser les salaires du secteur public. Les donateurs refusant de se plier aux injonctions du Quartet étaient également dans l'incapacité de faire parvenir leurs aides, d'où la nécessité pour le Cabinet d'avoir recours aux valises de billets pour faire entrer les fonds arabes et islamiques. Dans la mesure où 25 % des ménages palestiniens dépendent du secteur public, l'ensemble de ces mesures provoqua aussitôt une crise sociale.

Les États-Unis décidèrent par ailleurs d'apporter une aide militaire directe au Président Abbas dans son bras de fer avec la force exécutive du ministère de l'Intérieur. À partir de la mi-mai 2006, sous la houlette du général Keith Dayton, responsable de la coordination en matière de sécurité dans les territoires palestiniens, leur coopération avec la Garde présidentielle fut considérablement accrue en termes d'armement, d'entraînement et de financement.

---

32. [Déclaration du 30 janvier](http://www.state.gov/) 2006 reproduite sur le site du US Department of State (<http://www.state.gov/>). Les exigences diffèrent de celles émises dans la [déclaration du 26 janvier 2006](http://www.state.gov/) (« A two-state solution to the conflict requires all participants in the democratic process to renounce violence and terror, accept Israel's right to exist, and disarm, as outlined in the Roadmap ») reproduite sur le site du US Department of State (<http://www.state.gov/>). Voir John V. Whitbeck, « [What "Israel's Right to Exist" Means to Palestinians](http://www.csmonitor.com/) », *Christian Science Monitor*, 2 février 2007 (<http://www.csmonitor.com/>).

33. Voir le résumé de la Commission européenne, « [Temporary International Mechanism-TIM. Key Facts](http://ec.europa.eu/comm/) » (<http://ec.europa.eu/comm/>). Voir également le site portail de la Commission consacré à la [politique européenne vis-à-vis des territoires palestiniens](http://ec.europa.eu/comm/).

34. On trouvera un schéma de la structure, ô combien complexe, de la gestion de l'aide internationale sur le site du [Local Development Forum \(LDF\)](http://aid.psgateway.org/), International Assistance to the Palestinian People (<http://aid.psgateway.org/>) ; « [Les aides attribuées à l'Autorité palestinienne](http://www.lemonde.fr/) », une version simplifiée et en français est disponible sur le site du *Monde*, 13 septembre 2006 (<http://www.lemonde.fr/>).

---

## De la débâcle sécuritaire à la « guerre civile »

Ainsi *fasâd*, *fawda* et *falatân* sont-ils intrinsèquement liés, même s'ils sont apparus successivement, et la *fitna*, conclusion probable du cycle enclenché, constitue depuis le début du processus l'interdit suprême. La crainte qu'elle suscite parmi les Palestiniens est d'autant plus vive que beaucoup d'entre eux sont convaincus qu'elle constitue le but de l'occupant lui-même. « La *fitna* est, littéralement, une séduction qui met la foi à l'épreuve (Coran, VIII, 28 ; LXIV, 15) ; par extension, c'est la rébellion contre la loi divine ; par extension encore, [elle] engage des positions doctrinales mettant en cause la pureté de la foi. »<sup>35</sup>. Dans le cas palestinien, le terme *fitna* n'est pas utilisé exclusivement par les islamistes, il traduit simplement, loin de tout conflit doctrinal, la condamnation morale unanime qu'une *harb ahliyya* (« guerre civile » au sens littéral) encourt à l'avance. Et cette condamnation est d'autant plus forte que la probabilité de son déclenchement est envisagée depuis longtemps. De façon très significative, le terme *fitna* est employé la plupart du temps dans des mises en garde alors que la description des violences effectives est faite par les acteurs en termes d'*iqtitâl* (le fait de s'entre-tuer) et d'*ichtibâkât* (accrochages, mêlées)<sup>36</sup>.

Le passage du *falatân* exacerbé à ce qui pourrait être considéré comme les premières manifestations de la *fitna* renvoie sur le terrain à un transfert des enjeux du personnel-local vers le national et, son corollaire, la disparition de la polysémie de la violence. Dans cette dynamique vers la « guerre civile », toute l'épaisseur singulière et la richesse de sens d'un événement sont « écrasées » dans une approche « politique » exclusive. L'événement est alors inscrit au niveau national dans une bipolarisation d'allégeance organisationnelle entre Fath et Hamas, les autres forces n'étant plus que spectatrices. Un homicide, par exemple, ne peut plus être réglé par le prix du sang négocié entre les familles selon les règles de la justice coutumière. Il devient un enjeu politique national. L'identité de la victime et celle de son meurtrier sont réduites à une appartenance politique, réelle ou supposée. Un crime à Gaza entraîne des représailles à Naplouse.

Loin des enjeux idéologiques, la dynamique des violences actuelles est en fait exacerbée par la question du contrôle du pouvoir. Les qualificatifs utilisés par chacune des deux parties du conflit pour désigner l'autre renvoient clairement à cette seule et unique question : tandis que les partisans de Hamas s'en prennent aux « putschistes » (*al-inqilâbiyyûn*), ceux de Fath accusent les « milices noires » (*al-milichiyât al-sûdâ*) (la force exécutive) d'être responsables des violences. Hamas dénonce le coup d'État dont le Cabinet ferait l'objet et revendique sa légitimité à défendre, y compris par les armes,

---

35. Pascal Ménoret, « [Le wahhabisme, arme fatale du néo-orientalisme](http://pascal-menoret.over-blog.com/) », *Mouvements*, 36, novembre 2004 (<http://pascal-menoret.over-blog.com/>).

36. En dépit de ses nouvelles formes apparues en 2006, la violence en Palestine semble bien différente de celle du Liban des années 1970, de l'Algérie des années 1990 et de l'Irak d'aujourd'hui.

son droit à exercer le mandat qui lui a été confié par les urnes tel que le spécifie la loi fondamentale. Fath, pour sa part, déniait toute légitimité constitutionnelle à la force exécutive du ministre de l'Intérieur, ramène celle-ci au statut d'une vulgaire milice partisane pour mieux la combattre au nom de la défense des acquis de l'AP.

En tout cas, la question de la place de l'islam dans la société ne contribue en rien à la dynamique des violences. L'adoption de l'article 4 de la loi fondamentale qui stipule que « l'islam est la religion officielle en Palestine et [que] les principes de la *charî'a* sont une source principale de la législation » a été le fait d'un CLP contrôlé par Fath et fait l'objet d'un large consensus<sup>37</sup>. Il y a bien longtemps, par ailleurs, que l'islam est mis en avant comme principe fondateur dans les « professions de foi » des groupes armés de la mouvance Fath<sup>38</sup>. Enfin, après sa victoire aux législatives, Hamas n'a jamais cherché à imposer un mode de vie que d'aucuns pourraient qualifier de « talibani-sation » forcée de la société.

L'adoption ou non des exigences du Quartet, sur le fond, est tout aussi étrangère à la dynamique des violences<sup>39</sup>. Le « Document d'entente nationale » de l'été 2006 résume à lui seul l'état du consensus politique palestinien d'aujourd'hui et le Quartet a déjà considéré qu'il n'apportait pas de réponse adéquate à ses exigences. En 1993, en échange de sa reconnaissance d'Israël et de sa renonciation au terrorisme (mais pas à son droit de résister à l'occupation), l'OLP était entrée dans une négociation directe avec Israël. Elle attendait de la logique d'Oslo<sup>40</sup> la mise en œuvre de la légalité internationale avec la fin de l'occupation militaire, la création d'un État sur les territoires occupés en 1967 et le respect du droit des réfugiés au retour ou à compensation. Treize ans plus tard, l'État apparaît plus utopique que jamais : à l'occupation directe de la bande de Gaza s'est substitué un blocus quasi permanent, la colonisation de la Cisjordanie, morcelée et ceinte de murs, a plus que doublé tandis que la population connaît une paupérisation qui frise la crise humanitaire.

La négociation, accompagnée de ses inévitables concessions, s'est ainsi montrée incapable d'offrir à l'OLP porteuse de la revendication nationale palestinienne les moyens d'atteindre ses objectifs, pourtant alignés sur la légalité internationale depuis les années 1980. Refusant de se donner les moyens de réaliser sa priorité affichée – la coexistence

---

37. J.-F. Legrain, « [Les projets de constitution palestinienne \(1993-2000\) : l'islam comme élément de souveraineté](#) », dans Firouzeh Nahavandi, Paul Claeys (dir.), « La question de l'islam et de l'État à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *Civilisations* (Bruxelles) XLVIII (1-2), 2000, p. 121-138 (<http://www.ulb.ac.be/>).

38. Voir, par exemple, [Brigades du martyr Ahmad Abû al-Rîch](http://www.abualrish.com/) (<http://www.abualrish.com/>); [Comité militaire supérieur des Brigades des martyrs d'al-Aqsâ](http://www.alaqsaislamic.com/) (<http://www.alaqsaislamic.com/>).

39. Ce problème de l'adoption des exigences du Quartet a été instrumentalisé par Fath dans son refus de laisser Hamas accéder au pouvoir. En effet, même s'il possédait encore des instances représentatives, le mouvement serait bien incapable d'y souscrire tant l'absence de réponse israélienne et internationale aux concessions admises dans les années 1980-1990 ont été à l'encontre de ce qui était attendu. Les tirs de roquettes et autres attentats suicides de ces dernières années ont été certes le fait du Jihad islamique mais aussi et surtout des groupes de la mouvance Fath qui ne se réfèrent dans leurs statuts ni aux accords d'Oslo ni aux décisions des CNP mais à la charte de fondation de Fath de 1965 qui appelle à la destruction d'Israël ([Bureau d'information officiel des Brigades des martyrs d'al-Aqsâ](http://www.kataebaqa.org/), <http://www.kataebaqa.org/>).

40. Cf. le bilan de la négociation établi par I. Halévi, « La "feuille de route" malgré tout », *Revue d'études palestiniennes*, 102, hiver 2007, p. 43-49.



pacifique entre deux États sur le territoire de la Palestine du mandat britannique –, la communauté internationale porte une large part de responsabilité dans cet échec.

\* \*

Le refus du Président Abbas et de Fath de laisser Hamas exercer son mandat traduit l'incapacité du mouvement qui, au cœur de l'OLP, avait porté la revendication nationale palestinienne de ces quarante dernières années à apporter une réponse à la fois organisationnelle et programmatique à son échec. Miné par ses divisions (*returnees*/autochtones, jeunes/vieux, partisans/opposants de la lutte armée) et par les appétits de pouvoir concurrents de certains de ses cadres (en particulier Muhammad Dahlan), Fath s'est montré jusqu'à présent incapable d'une quelconque réforme interne. Les violences actuelles peuvent ainsi être appréhendées comme la surenchère d'un Fath en quête de survie, visant, de façon planifiée ou non, à cimenter ses rangs dispersés dans une commune opposition au seul « parti » national qu'est devenu Hamas<sup>41</sup>.

Brandissant Hamas comme la menace suprême susceptible de mettre à bas les acquis de ces dernières décennies par son alliance avec l'islamisme international et l'Iran, Fath a reçu un concours immédiat tant d'Israël que de la communauté internationale. En dépit des risques d'un effondrement de l'AP qui, grâce aux aides internationales, l'avait libéré de ses devoirs de puissance occupante, l'État d'Israël a vu là une nouvelle occasion de surseoir à toute exigence de se soumettre à la légalité internationale. La communauté internationale, quant à elle, toujours peu empressée à mettre en œuvre les principes de la légalité dont elle a la charge, a montré, une fois encore, combien elle était prisonnière de l'approche américaine de l'après-11 septembre<sup>42</sup>.

**Jean-François Legrain** est chercheur au CNRS/GREMMO (Groupe de recherches et d'études sur la Méditerranée et le Moyen-Orient) à la Maison de l'Orient et de la Méditerranée (Lyon). Il travaille depuis les années 1980 sur les élites palestiniennes en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Beaucoup de ses articles et de ses ouvrages, dont le dernier en date « *La ville dans la tête* » : *Bethléem 1996-2006* (Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2006) (<http://www.gremmo.mom.fr/legrain/bethleem.htm>), sont accessibles en ligne sur le site du GREMMO (<http://www.gremmo.mom.fr/legrain>).

---

41. Pour une étude des modes de mobilisations dont ont témoigné les électeurs lors des élections législatives et locales de 2005-2006 dans la circonscription de Bethléem, voir J.-F. Legrain, « *La ville dans la tête* » : *Bethléem 1996-2006*, Lyon, Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2006 (<http://www.gremmo.mom.fr/>). J'y ai démontré, sur la base du traitement mathématique des résultats, que l'électorat islamiste, abandonnant l'ethno-localisme caractéristique de la société politique palestinienne traditionnelle, avait fait de Hamas un véritable parti national, une réalité observable pour la première fois peut-être dans la Palestine contemporaine ; l'électorat et les candidats de Fath, en revanche, demeuraient prisonniers de logiques fondées sur les solidarités locales.

42. La rédaction de cet article a été achevée le 3 mars 2007 ; il s'agit ici de sa version intégrale, une version privée de ses encadrés juridiques ayant été publiée dans « *La dynamique de la "guerre civile" en Palestine* », *Critique internationale*, 36, juillet-septembre 2007, p. 147-165. Pour une mise en perspective des événements récents, voir International Crisis Group, « *After Gaza* », *Middle East Report*, 68, 2 août 2007 (<http://www.crisisgroup.org/>) et lire J-F Legrain, « *L'impasse politique et institutionnelle palestinienne* », *Critique internationale*, n°36, juillet-septembre 2006, documents additionnels numériques (<http://www.ceri-sciences-po.org/>).

## Résumé

- **La dynamique de la « guerre civile » en Palestine**

par **Jean-François legrain**

Par facilité ou par parti pris, les grands médias internationaux ont constamment fait le lien entre la victoire de Hamas lors des élections pour le Conseil législatif de janvier 2006 et la multiplication des heurts interpalestiniens de la fin de l'année 2006 et du début de l'année 2007. Pourtant, les violences partisans ne sont pas nées de cette victoire. Depuis plusieurs années, la corruption (*fasâd*), l'anarchie (*fawda*) et la débâcle sécuritaire (*falatân*) alimentaient une dynamique dont l'issue, une « guerre civile » (*fitna*), était connue de la population, redoutée et condamnée. Pour les électeurs, Fath aurait, au mieux, échoué dans la lutte contre ces divers maux ; au pire, il en aurait été à l'origine. Du fait de sa réputation de probité et d'efficacité, Hamas s'est vu investi de la confiance populaire pour mener à bien la mission de vaincre la logique de la « guerre civile ». Mais, en empêchant Hamas d'exercer son mandat, le Président Mahmoud Abbas, Fath, Israël et la communauté internationale ont contribué, chacun à son niveau, à transformer la débâcle sécuritaire en une « guerre civile » dont les prémices se sont manifestées dès l'été 2006. Après avoir analysé les différents éléments constitutifs de cette dynamique et leurs articulations, cette étude resitue le processus en cours dans l'histoire du mouvement national palestinien de ces dernières années.

- **La dynamique de la « guerre civile » en Palestine** [“Civil War” Dynamics in Palestine]

by **Jean-François legrain**

Out of convenience or bias, the major international media have consistently tied the multiplication of inter-Palestinian clashes in late 2006 and early 2007 to the Hamas victory in the January 2006 legislative elections. Yet the outbreak of partisan violence was not spawned by this victory. For the past several years, corruption (*fasâd*), anarchy (*fawda*) and lawlessness (*falatân*) have been fueling a dynamics the outcome of which, a “civil war” (*fitna*), was known, feared and condemned by the population. For the voters, Fath is believed at best to have failed to combat these various ills; at worst it is allegedly behind them. Given its reputation for probity and effectiveness, the people's trust was invested in Hamas to undertake the mission of overcoming the “civil war” logic. But by impeding Hamas from carrying out its mandate, President Mahmoud Abbas, Fath, Israel and the international community have contributed, each in its own capacity, to transforming the lack of law and order into a “civil war” of which the premises were manifest as early as summer 2006. After having analyzed the various constitutive elements of this dynamics and their interconnections, this study resituates the process underway in the recent history of the Palestinian national movement.