

Jacques Fournier

OCDE Tunis 19 et 20 mai 2009
Groupe de travail 4 sur la réforme réglementaire
Première journée, session 3

Les expériences des pays ANMO

L'expérience palestinienne

Dans cette session consacrée aux expériences des pays ANMO, et bien qu'ayant eu contact avec plusieurs des autres pays représentés, c'est de la Palestine que je peux parler, pour y avoir fait depuis une dizaine d'année plusieurs missions touchant plus ou moins directement au thème de la légistique.

La dernière de ces missions a eu lieu en avril 2009 et elle a été consacrée à l'évaluation du projet de formation à la légistique mis au point par l'université de Bir Zeit..

En complément de l'exposé de M Ali Abu Diak je formulerai à ce propos quatre séries de remarques.

I –L'importance capitale du sujet que nous traitons pour l'avenir du futur Etat palestinien

La situation de la Palestine dans le domaine qui fait l'objet de notre rencontre est tout à fait particulière.

La Palestine est un État en gestation. Il doit bâtir son ordre juridique. C'est un élément fondamental de son identité.

Il doit le faire à partir d'une base très diversifiée : législations ottomane, britannique, égyptienne et jordanienne, israélienne...

Et dans un contexte très difficile : la discontinuité territoriale, l'occupation et les interventions israéliennes

Cet effort de construction d'un nouvel ordre juridique est en cours. Les bases institutionnelles ont été posées avec la loi fondamentale adoptée en 1997 et révisée en 2003 et 2005.

Plusieurs textes importants ont été adoptés par exemple sur l'organisation judiciaire, la fonction publique.

Mais, comme l'a souligné M Abou Diak, beaucoup reste encore à faire.

II – Le rôle essentiel joué dans ce domaine par l'institut de droit de Bir Zeit

M Fayez Bikerat qui est l'un des responsables de ce centre et qui doit intervenir demain pourra lui aussi vous en parler.

J'ai travaillé avec cet institut et ses dirigeants successifs, en particulier les professeurs Camille Mansour et Ghassan Faramand, et j'ai pu apprécier la qualité de ses travaux.

Il a à son actif plusieurs réalisations importantes.

Il est, en premier lieu, venu à bout de la tâche essentielle consistant à répertorier et à regrouper dans *une base de données* l'ensemble des textes applicables sur le territoire palestinien. Cette base (El Muktafi) est reconnue par tous. Elle est régulièrement tenue à jour et perfectionnée. Elle permet désormais à l'utilisateur d'accéder aux textes dans une présentation consolidée.

L'institut a, en second lieu, mis au point des *guides pour la rédaction des textes* législatifs et réglementaires, instruments de travail particulièrement utiles pour tous ceux qui participent au processus de préparation des textes.

L'institut, en 3^{ème} lieu, a été associé à la *préparation de textes importants*. Cela a été souvent le cas dans le passé en liaison avec le bureau législatif du ministère de la justice (Diwan al fatwa wa tashri). C'est encore le cas aujourd'hui dans le cadre du comité suprême de planification législative au sein duquel il est représenté.

Enfin l'institut met en place la *formation à la légistique* dont je vais dire un mot maintenant

On peut donc dire de l'Institut de droit de l'université de Bir Zeit qu'il est la pierre angulaire du système légistique palestinien.

III – L'intérêt de la formation à la légistique en cours de mise en place

Il s'agit d'un projet mûri depuis quelques années et qui prend en compte les expériences étrangères (notamment celles de la Tunisie, de la Suisse ou du Canada).

J'ai pu constater dans le cadre de la mission d'évaluation que je viens de mener à son propos

- *l'existence d'un besoin réel et important*, lié à l'ampleur du chantier législatif plus haut évoqué ;
- *l'originalité du concept retenu*. Il s'agit d'une formation de haut niveau, associant la théorie et la pratique, la légistique formelle et la légistique matérielle. C'est une formation continue, qui s'adresse en priorité à des personnes actuellement en activité et appelées à intervenir d'une manière ou d'une autre dans le processus législatif : fonctionnaires de l'administration palestinienne, collaborateurs du parlement, membres des professions juridiques, personnes appartenant à la société civile. Mais la formation devrait pouvoir aussi, me semble-t-il, être offerte comme voie possible de spécialisation, à des étudiants en sciences administratives.
- *le soin apporté au montage de l'opération* qui a comporté plusieurs phases : projet initial, session d'étude en Égypte, expérimentation d'une formation pilote, évaluation. L'institut va maintenant élargir l'équipe de formation à des praticiens issus de l'administration et, après une nouvelle session d'étude en France et la validation du diplôme par les autorités palestiniennes, la nouvelle formation devrait pouvoir être dispensée à partir du début de l'année 2010.

IV – Les difficultés de la période actuelle

Comme on le sait une situation nouvelle s'est créée au cours des dernières années en Palestine à la suite des élections législatives de 2006, des obstacles que la communauté internationale a opposés au gouvernement issu de ces élections, de la coupure qui est intervenue entre Gaza et la Cisjordanie et de l'intervention des forces armées israéliennes à Gaza.

Il en est résulté une entrave au fonctionnement régulier des institutions, puisque le parlement ne peut plus se réunir, et une remise en cause de l'unité de l'ordre juridique palestinien.

Les activités juridiques se poursuivent néanmoins. Une nouvelle organisation a été mise en place pour la préparation des textes, sous la supervision d'un comité suprême de planification législative. L'article 43 de la loi fondamentale est utilisé pour permettre l'édiction par décrets présidentiels de normes ayant valeur législative.

Les bases techniques du système légistique existent donc et continuent à être perfectionnées. Mais ce sont les conditions politiques de son bon fonctionnement qui persistent à faire défaut.