

Les Cahiers du  CERIMOC

N° 22

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

JEAN-FRANÇOIS LEGRAIN

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

LES PRÉPARATIFS DE L'ÉLECTION

DATE DU SCRUTIN

L'agenda diplomatique et politique général s'est imposé avec une telle force que les conditions d'exercice du scrutin ont mis en péril sa fiabilité. Sa date en effet a fait l'objet, en une première étape, d'une multitude de reports puis, en une seconde, de la précipitation la plus extrême.

L'article III/2 de la Déclaration de principes, pour sa part, fixait pour objectif "la tenue des élections au plus tard 9 mois après l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes", l'armée israélienne étant censée avoir achevé son redéploiement hors de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho au plus tard 3 mois avant le scrutin selon le calendrier contenu dans l'annexe II. Ce redéploiement préliminaire était ensuite censé avoir été complété par l'évacuation des "zones peuplées" palestiniennes, un mouvement achevé "pas plus tard qu'à la veille des élections" (article XIII/1). Les élections auraient donc dû se tenir avant le 13 juillet 1994, la Déclaration étant officiellement entrée en vigueur un mois après sa signature.

Dès cette étape, les négociations sur les modalités de la mise en œuvre de la Déclaration de principes s'étaient enlisées. En janvier et février 1994 pourtant, 2 *rounds* de négociations sur le sujet avaient eu lieu à Washington mais sans avancées notables. Le redéploiement israélien hors de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, initialement prévu le 13 avril 1994, ne s'opérait lui-même que le 18 mai et n'était immédiatement suivi d'aucun des autres redéploiements prévus. En avril 1994, négociateur en charge du dossier Sâ'ib 'Urayqât, prenait acte de ce report mais considérait néanmoins que les élections pourraient se tenir au plus tard le 15 octobre 1994, une date ensuite sans cesse repoussée. Lors d'une rencontre tenue le 16 août 1994 à Erez, par exemple, la partie palestinienne préconisait la tenue d'élections le 15 décembre suivant.

Ces reports successifs s'accompagnaient parfois d'un doute sur la tenue même des élections. Au lendemain même de la signature de la Déclaration de principes, un responsable palestinien avait ainsi révélé à un diplomate qu'appelé à en approuver le texte, le CCOLP avait, en une première mouture de sa motion, donné mandat à Yasser Arafat pour nommer les membres de la nouvelle Autorité "jusqu'aux élections démocratiques prévues par l'article III de l'Accord". Le président du CEOLP avait alors refusé cette rédaction, précisant qu'il avait sa propre interprétation de l'article en question. Ce fut donc un nouveau projet, sans limitation de durée et sans référence aux élections, qui fut voté. Ce même responsable soulignait alors les risques prévisibles de collusion entre l'appareil de Fath, la nouvelle Autorité et Israël, chacun pouvant trouver avantage à un report *sine die* des élections. En septembre 1994, le Premier ministre Yitzhak Rabin faisait état pour sa part devant des responsables israéliens de sa

préférence pour retarder indéfiniment l'organisation de telles élections (1). À cette même date, les registres d'état civil tenus par les Israéliens n'avaient toujours pas été remis aux Palestiniens, un transfert nécessaire pour l'établissement des listes électorales. Les Palestiniens menacèrent alors d'ouvrir des bureaux de vote en novembre même si l'armée israélienne n'avait pas encore évacué les villes.

Tandis que ces retards s'accumulaient et que le doute se faisait jour, les négociations sur le sujet ne reprenaient vraiment qu'en octobre 1994. Les témoignages semblent unanimes sur le fait que la question des élections n'a resurgi qu'au moment où les Palestiniens ont voulu aborder celles de Jérusalem et des colonies israéliennes. Refusant que ces dernières soient abordées avant les négociations sur le statut final, les Israéliens auraient alors accepté de rouvrir le dossier de l'élection (2). Il fallut en tout cas attendre la signature du second Accord intérimaire le 28 septembre 1995 pour qu'un nouveau calendrier fût officiellement arrêté.

Le texte, certes, ne fixe pas le jour de la tenue des élections mais l'article II/4 annonce qu'elles "se tiendront à la première date pratiquement envisageable, consécutivement au redéploiement des forces israéliennes [...]". Les articles X/1 et XVII/8, réitérés dans l'article I/1 de l'annexe I, précisent quant à eux que "la première phase du redéploiement des forces militaires israéliennes [...] sera achevée [...] 22 jours avant la tenue des élections". L'appendice 1 de l'annexe I, dans sa version d'origine, fixant à la semaine du 24 au 30 mars 1996 la 7^e et dernière étape de ce 1^{er} redéploiement (censé être inauguré dans la semaine du 11 au 17 février), les élections auraient ainsi dû se tenir en avril 1996.

Mais une polémique sur le sujet s'était engagée entre Palestiniens et Israéliens. Dès le 26 septembre 1995, en effet, le CEOLP avait approuvé "le principe" des Accords à condition que le redéploiement "commence bien" 10 jours après leur signature officielle et non pas à la date fixée dans l'appendice de l'annexe qui aurait été découverte avec surprise. Deux jours après, le blocage sur la question amenait la Maison-Blanche à retarder d'une demi-heure la cérémonie de signature solennelle. Le compromis négocié *in extremis* n'avait pas alors été rendu public mais, conformément aux souhaits palestiniens, stipulait que le redéploiement commencera "10 jours après la signature" de Washington.

Le 10 octobre 1995, pourtant, ce ne fut que quelques villages qui furent évacués et le redéploiement hors de Jénine, première grande ville palestinienne censée en bénéficier, ne se fit que le 13 novembre. L'évacuation de Râmallâh, en 6^e étape, s'effectua le 27 décembre tandis que l'évacuation partielle d'Hébron était encore à l'époque prévue pour mars 1996.

La logique de la tenue des élections une fois seulement les grandes villes palestiniennes "libérées" aurait voulu que l'évacuation d'Hébron eût été achevée pour entreprendre le scrutin. La volonté palestinienne de ne pas interférer dans les élections israéliennes précédées de primaires prévues durant l'été 1996, l'impossibilité de tenir les élections durant le mois de

1 - *Jerusalem Post*, 22/09/94.

2 - ABBAS, 1995 : 112 ; MAKOVSKY, 1996 : 31. Lire également le témoignage de Nabil Cha'th, in *Revue d'Etudes Palestiniennes*, n°49, automne 1993 : 30-31.

Ramadan appelé à commencer vers le 22 janvier (3) et la volonté de l'Autorité palestinienne de tirer parti de l'évacuation israélienne sans laisser le temps aux oppositions de capitaliser les frustrations attendues ont néanmoins conduit Yasser Arafat à décider de tenir les élections le 20 janvier 1996. L'organisation du scrutin un samedi avait, quant à elle, été suggérée par Israël afin d'éviter les éventuelles protestations des colons religieux (4).

La convocation officielle des élections a fait l'objet du décret présidentiel n°1/1995 promulgué le 13 décembre par Yasser Arafat (5) mais la Knesset n'adoptera la loi les approuvant que le 16 janvier, 4 jours seulement avant le scrutin. L'accord sur les modalités du scrutin à Jérusalem et à Hébron ne sera lui-même scellé que le 18 janvier.

INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Dans le cadre d'une conception habituelle du droit, l'ensemble du processus d'inscription sur les listes électorales aurait été, sans appel possible, entaché de nullité. Effectué par quelque 7 000 enseignants (des étudiants à Jérusalem-est) par un porte-à-porte systématique, il s'est en effet déroulé en grande partie avant la promulgation (le 7 décembre) du dispositif juridique le concernant et bien avant la mise en place (le 21 décembre) de la Commission Centrale des élections censée en être responsable. À aucun moment il n'a en outre respecté les délais fixés pour permettre les vérifications et laisser place aux divers appels envisageables.

La base juridique

Inscrites dans la logique des Accords d'Oslo, les élections du Conseil de l'autonomie et du président de l'Autorité Exécutive en épousent les ambiguïtés en matière de définition du peuple et du territoire, la loi électorale palestinienne se devant d'être conforme aux Accords intérimaires.

Le corps électoral visé par les Accords se réduit en effet, selon l'article III/1 de la Déclaration de principes, aux "Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza". Cette expression, selon la définition israélienne adoptée par les Accords, exclut Jérusalem-est annexée dont la question est censée n'être abordée que dans le cadre ultérieur des négociations sur le statut final. Conformément aux résultats de la négociation, l'annexe I/1 de la Déclaration se devait donc de préciser que "les Palestiniens de Jérusalem qui vivent dans cette ville auront le droit de participer au processus électoral selon un accord entre les 2 parties". La majeure partie des "déplacés" de 1967 se retrouvent quant à eux *de facto* exclus même si, selon l'annexe I/3 de la Déclaration de principes, "les Palestiniens déplacés qui étaient enregistrés le 4 juin 1967 ne verront pas leur futur statut compromis parce qu'ils ne sont pas en mesure de participer au processus électoral pour des raisons pratiques". Les "réfugiés" de 1948 sont quant à eux totalement exclus, jamais

3 - Repousser l'élection après Ramadan revenait à l'organiser au plus tôt le 16 mars compte-tenu du mois de jeûne, des 3 jours de la Fête et des 3 semaines de la campagne.

4 - Selon le général Oren Shahor cité in *Jerusalem Post*, 26/10/95.

5 - Texte in PCBS13 : 219.

mentionnés ailleurs que dans la liste des "questions en suspens" appelées à n'être abordées qu'ultérieurement dans le cadre des négociations sur le statut permanent.

A cette étape, les Accords d'Oslo peuvent ainsi être considérés comme consacrant la destruction du peuple palestinien bien que reconnaissant au même moment l'existence de ce dernier à travers, par exemple, le rôle dévolu à l'OLP "représentant le peuple palestinien" (comme l'indique le préambule de la Déclaration de principes). L'immense majorité du peuple palestinien, soit près de 4 millions de membres de la diaspora, se trouvait ainsi exclue de la consultation, les territoires occupés et autonomes ne comptant qu'une population estimée à l'époque à 2,2 millions d'individus (2,8 millions selon les 1^{ères} données du recensement palestinien de décembre 1997).

En dépit de l'article IV de la Déclaration de principes selon lequel "les 2 parties [palestinienne et israélienne] considèrent la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité sera préservée durant la période intérimaire", les territoires occupés en 1967, au terme du second Accord intérimaire, ont par ailleurs été divisés en 3 zones auxquelles s'ajoute Jérusalem-est annexée exclue des négociations intérimaires. Les élections se sont déroulées sur l'ensemble de ces 4 entités alors que la juridiction palestinienne ne s'exerçait, à des degrés divers, que sur les zones A (2% de la superficie de Cisjordanie, Jérusalem exclue, et 60% de celle de la bande de Gaza assimilées à la zone A) et B (26% de la Cisjordanie). Israël conservait par ailleurs l'exclusivité de juridiction sur Jérusalem-est annexée et sur l'ensemble de la zone C (72% de la superficie de la Cisjordanie et 40% de la bande de Gaza assimilées à la zone C) (6). La population de Jérusalem-est annexée et d'Hébron non encore évacuée de même que celle des quelques villages palestiniens de la zone C a donc dû se rendre aux urnes dans un contexte de perpétuation intégrale de l'occupation militaire tandis que les habitants des villages de la zone B connaissaient en partie encore la présence de l'armée israélienne. Cet éclatement du territoire s'est également traduit par un contrôle sévère du mouvement des candidats sinon même son interdiction par les Israéliens, tout particulièrement entre la Cisjordanie et Jérusalem, mais aussi à l'intérieur même des circonscriptions, sans parler de la quasi impossibilité de passage entre la bande de Gaza et la Cisjordanie (7).

Les conditions des droits de vote et d'inscription sur les listes électorales, identiques pour l'élection des membres du Conseil et celle du président de l'Autorité Exécutive, sont elles-mêmes précisées dans l'article II de l'annexe II du second Accord intérimaire : "Le droit de vote sera universel, quelque soit le sexe, la race, la religion, l'opinion, l'origine sociale, l'éducation ou le statut de propriété". Si la résidence en Cisjordanie, à Jérusalem et dans la bande de Gaza constitue la condition de ce droit, la juridiction palestinienne n'est toutefois pas totalement territoriale. Les Israéliens résidant dans ces zones, en effet, sont exclus du droit de vote et d'inscription sur les listes électorales. Seuls sont appelés à voter les Palestiniens, âgés

6 - *Report on Israeli Settlement in the Occupied Territories*, 8/3, mai-juin 1998. La superficie d'Hébron ville, à l'époque encore occupée, est à enlever de ces 2% et à ajouter aux 72% de la zone C.

7 - Quelques candidats proches de l'Autorité se sont néanmoins vu décerner des cartes de VIP qui leur ont permis de se déplacer plus facilement quand leurs concurrents demeuraient bloqués. Sur l'éclatement du territoire, lire DESTREMEAU, 1995, et LEGRAIN, 1996-4.

de 18 ans au moins. La loi électorale palestinienne reprend ces spécifications, le droit de vote étant lié à la résidence en Cisjordanie, à Jérusalem et dans la bande de Gaza et à l'identité palestinienne (dont les spécifications sont données dans l'article 7/2). Cette dernière obligation entraîne ainsi l'exclusion du vote des Palestiniens de Jérusalem ayant acquis la citoyenneté israélienne (8).

Curieusement, la loi électorale palestinienne, suivant en cela l'Accord intérimaire, à aucun moment n'aborde la question du droit de vote des détenus palestiniens dans les geôles israéliennes (quelque 2 250 à l'époque dont 217 en détention administrative (9)). Seule leur libération pouvait ainsi déboucher sur leur participation au scrutin.

Le mode exact de la participation des forces de police au scrutin demeure quant à lui aujourd'hui encore un mystère. Leurs membres (généralement estimés alors à 22 000 personnes sans les familles), en effet, comme tout autre Palestinien, devaient s'enregistrer dans des bureaux de vote précis. Le jour du scrutin, cependant, ils étaient censés pouvoir choisir le bureau dans lequel déposer leur bulletin. Certains candidats indépendants ont alors fait valoir que cette pratique permettrait de concentrer les voix de ces policiers soumis à pression sur les circonscriptions où la victoire de certains candidats proches du pouvoir serait incertaine (10). Lors d'un séminaire organisé au centre culturel Rachchâd Al-Chawâ de Gaza le 9 janvier 1996, le général Nasr Yûsuf, chef de la Sécurité nationale et de la police, donna une autre version de cette participation, affirmant que le principe était acquis selon lequel une unité mobile transporterait 16 urnes, une pour chaque circonscription (11). Les policiers voteraient ainsi dans chacune des circonscriptions de leur stationnement pour les candidats de ces mêmes circonscriptions. Aucune confirmation officielle n'a ensuite été donnée même si M. Gâbî Barâmkî, membre de la Commission Centrale, réitérait cette même déclaration (12). Aucun décompte d'urnes indépendantes de bureaux de vote localisés n'a en tout cas jamais été donné.

Déroulement des opérations

Faute d'avoir pu être soumis aux articles 15 à 20 de la loi électorale palestinienne le concernant dans le détail mais promulguée ultérieurement, l'établissement des listes électorales a obéi aux seules dispositions générales prévues par l'article II de l'annexe II du second Accord intérimaire et par son appendice I. Mais encore s'en est-il écarté dans son calendrier. L'article II/2/g de l'annexe assignait en effet à la Commission Centrale des élections un délai de 6 semaines pour mener à bien l'enregistrement des électeurs. Du fait de la détermination à tenir le scrutin le 20 janvier, cette période fut réduite de moitié et le processus d'établissement des listes, qui s'avéra ensuite n'être qu'une 1^{re} étape, se déroula du 12 novembre au 2 décembre 1995. Il fut mené sous la responsabilité de la Commission pour le processus électoral dirigée par Sâ'ib 'Urayqât, la Commission Centrale prévue par la loi n'ayant pas encore été mise en place.

8 - Décision qui implique la renonciation à la nationalité jordanienne.

9 - HAQ (AL-), ARTICLE 19 & INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1997 : 33.

10 - PEACE WATCH, *Statement n°1 of the Peace Watch Elections Observer Team*, 04/01/96. Lire également les interrogations du National Democratic Institute/Carter Center dans son communiqué de presse du 31/12/95.

11 - Cité in PCHR, *Election Update n°2*.

12 - Dans une interview à *Al-Ayyâm* non datée citée in PCHR, *Election Update n°3*.

L'enregistrement connut ensuite toute une succession de prorogations et de réouvertures. Début décembre, alors que le nombre d'inscriptions se trouvait dans certaines circonscriptions en deçà des chiffres escomptés, à Jérusalem tout particulièrement, décision fut prise, en accord avec les observateurs internationaux (13), de maintenir ouverts les registres d'inscription durant les 5 jours normalement destinés à recueillir les appels. Les inscriptions se firent alors sur la base juridique selon laquelle les retardataires étaient considérés comme faisant appel de leur non-enregistrement.

Un état provisoire des inscriptions a été (ou aurait dû être) publié le 10 décembre dans chaque bureau de vote (14) alors même que de nouvelles inscriptions étaient encore acceptées. Outre cette anomalie, les divers délais prévus avant la publication des registres définitifs ont ensuite été réduits. La loi électorale, en effet, prévoit un délai de 18 jours entre la publication du registre provisoire et celle du registre final afin de permettre à la population d'éventuellement faire appel sur son contenu (personnes non enregistrées ou enregistrées à tort) (15). L'article II/2 de l'annexe II de l'Accord de Taba accorde par ailleurs à Israël un délai de 7 jours pour confirmer ou infirmer les listes transmises par la partie palestinienne pour vérification de leur conformité avec les exigences des Accords. L'état définitif des inscriptions n'aurait ainsi pu être publié que 25 jours après la clôture complète des opérations d'enregistrement. Une liste, qualifiée de "finale", a pourtant été publiée dès le 29 décembre 1995 (PCBS1).

Le dispositif juridique connaissait alors de nouvelles entorses. Le jour même, en effet, où était publié cet état "final", les inscriptions étaient officiellement rouvertes jusqu'au 5 janvier 1996, un registre supplémentaire étant alors censé être publié le 17 janvier. La justification avancée par les Autorités palestiniennes était de permettre aux prisonniers dont la libération des geôles israéliennes était attendue de s'inscrire quand leurs proches n'avaient pu le faire pour eux. Compte tenu des éventuels appels, la liste réellement finale des inscrits ne pouvait ainsi être prête le jour du scrutin sans enfreindre la loi. Cette décision ne fut néanmoins pas perçue comme illégale, d'autant plus qu'une nouvelle réouverture était décidée le 13 janvier. Suite à la libération le 10 janvier de 782 prisonniers par Israël (16), la Commission Centrale décida en effet de rouvrir les registres électoraux du 14 au 16 janvier. Des électeurs potentiels, autres que les prisonniers, ont alors saisi cette occasion pour s'inscrire, le scrutin se tenant le 20 janvier.

Évaluation des opérations

En dépit de ces contraventions flagrantes aux dispositifs juridiques, les opérations de recensement des électeurs ont généralement été reconnues par les observateurs internationaux

13 - Communiqué du 12 décembre 1995 de Carl Lidbom, chef des observateurs de l'Union européenne.

14 - Selon le National Democratic Institute, cité dans PEACE WATCH, *An Update on Palestinian Elections*, 27/12/95 : 23-24, tel n'aurait pas été le cas partout. Selon EUROPEAN UNION, 1996 : 40, un état provisoire a été affiché dans les bureaux de vote le 13 décembre pour donner une crédibilité à l'enregistrement des candidats qui commençait le lendemain. Les registres d'inscription restaient néanmoins ouverts.

15 - Les articles 17 et 18 de la loi électorale prévoient un délai de 5 jours après la publication pour le dépôt de la plainte suivi d'un autre délai de 7 jours pour l'établissement par la Commission Locale du verdict, décision qui peut ensuite être emmenée en appel devant la Commission Centrale, appel déposé dans les 3 jours avec 3 jours pour l'établissement de la réponse.

16 - PCHR, *Election Update n°2*. 1 200 libérations environ auraient dû avoir lieu selon les conditions définies dans l'annexe VII du second Accord intérimaire.

et locaux comme ayant été bien menées (17). Globalement le nombre d'inscrits, lui non plus, n'a pas donné lieu à contestation (18).

La bonne exhaustivité des tournés des agents recenseurs se trouve elle-même confirmée par une enquête menée par le PDMC entre le 6 et le 9 décembre auprès de 770 foyers. 92,8% des personnes interrogées affirmaient en effet avoir reçu la visite d'une équipe de la Commission électorale (19). Si 91% affirmaient être d'accord pour s'inscrire sur les listes, 81,5% seulement reconnaissaient s'être effectivement inscrits.

Le taux d'inscription sur les listes électorales par rapport à la population dans son ensemble est impossible à calculer non seulement à cause des incertitudes concernant le chiffre exact des inscrits (voir *infra*) mais aussi en l'absence à l'époque de recensement général de la population. Les estimations données par PCBS7 sur la population palestinienne ventilée par région ne peuvent par ailleurs constituer un recours. Il ne s'agit, d'une part, que de projections effectuées sur des estimations elles-mêmes débattues. Le découpage géographique adopté par cet état, d'autre part, ne se superpose pas dans bien des cas à celui des circonscriptions.

Globalement, sur la base d'une population estimée à 2 534 597 individus, environ 40% de la population se seraient inscrits sur les listes électorales (43% en Cisjordanie et 37% dans la bande de Gaza). Selon des chiffres officiels palestiniens cités par les observateurs internationaux, le nombre total d'électeurs potentiels avait lui-même été évalué à 1,2 million. 88% des électeurs potentiels se seraient ainsi inscrits dans la bande de Gaza et 93% en Cisjordanie donnant un taux global de 91,5% (20). Ce taux constitue à n'en pas douter une victoire de l'Autorité, ni les Accords intérimaires ni la loi électorale palestinienne n'ayant fait de l'inscription sur les listes électorales une obligation (21). L'importance de ce taux connaît néanmoins une exception symptomatique à Jérusalem (voir le détail *infra* dans le chapitre Jérusalem). Aucune distorsion n'apparaît, par ailleurs, selon le sexe. Tous les chiffres donnés par le PCBS, en effet, indiquent que le pourcentage de femmes inscrites reflète avec fidélité leur part dans la population en général.

17 - EUROPEAN UNION, 1996 : 38, qui reprend les termes de la déclaration faite le 12 décembre 1995 par Carl Lidbom, écrit : "We are favourably impressed by the registration process. Our observations showed that it had been very well prepared and that it had been carried out efficiently, correctly and with great energy. This was a large-scale and complex operation which we publicly described [...] as fully meeting internationally acceptable standards". Le même rapport considère comme "legitimate and desirable" l'extension de la période d'enregistrement au vu de la faiblesse de son taux dans certaines régions, tout particulièrement Jérusalem.

18 - PEACE WATCH, *An Update on Palestinian Elections*, 27/12/95 : 21, affirmait néanmoins que lorsque la Commission palestinienne faisait état de l'inscription de plus d'un million d'électeurs, le chiffre réel, selon ses propres données, n'était que de 830 400. Les contestations entre parties palestinienne et israélienne, lorsqu'elles ont eu lieu, ont surtout concerné Jérusalem et ont toutes été résolues.

19 - *Al-Quds*, 13/12/95.

20 - Selon EUROPEAN UNION, 1996 : 38.

21 - Devant les appels au boycott lancés par certaines forces d'opposition et la crainte de voir sa politique condamnée par une abstention massive, l'Autorité palestinienne avait néanmoins publié dans la presse le 2 janvier 1996 un avis selon lequel toute demande de passeport palestinien devra dorénavant être accompagnée de la carte d'électeur. Devant les réactions négatives des diverses organisations de défense des droits de l'homme et des observateurs, la mesure a ensuite été rapportée par le "vice-ministre" de l'Intérieur. Dans certaines circonscriptions, Fath ou l'Autorité avaient également mis en place des commandos de "persuasion" visant à convaincre les récalcitrants de s'inscrire sur les listes électorales. Lire HAQ (AL-), ARTICLE 19 & INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1997 : 55.

Fiabilité des données

Du fait des réouvertures successives acceptées par les observateurs internationaux et les Israéliens, personne n'a pu avoir connaissance du registre réellement final des inscrits. Les données publiées par la Commission Centrale des élections traduisent elles-mêmes ces incertitudes. Elles manifestent en effet des errements non seulement à travers le temps, entre publications successives, mais parfois au sein de mêmes publications (voir tableau 1). Il est ainsi impossible de savoir quel a été le nombre exact d'inscrits le jour du scrutin, rien n'indiquant que le détail du nombre d'inscrits par bureau de vote donné par PCBS13 : 261-320 corresponde bien au registre de ces bureaux le jour du vote (22). En dépit de ces incertitudes, faute d'autres chiffres détaillés disponibles, les données fournies par PCBS13 : 261-320 constitueront la base de tous les calculs figurant dans cet ouvrage.

La comparaison des données au 29 décembre 1995 (PCBS1) avec celles du 20 janvier 1996, en dépit des incertitudes concernant ces dernières, montre que la réouverture aurait permis une augmentation allant de près de 1,5% à plus de 2% d'inscrits selon les sources. En Cisjordanie, les plus fortes augmentations ont eu lieu à Jéricho et à Jérusalem. La mobilisation de Jéricho demeure inexpiquée. Celle de Jérusalem pourrait quant à elle renvoyer à un sursaut "patriotique" ayant fait suite aux exhortations de l'Autorité de ne pas alimenter les prétentions israéliennes sur la ville. La bande de Gaza connaît elle aussi une forte augmentation du nombre d'inscrits entre les 2 dates. La chute du nombre d'inscrits à Jénine et à Gaza-centre ne peut quant à elle renvoyer qu'à des erreurs ou à des rectifications d'erreurs.

LE MODE DE SCRUTIN : LES DIVERSES PROPOSITIONS

En dépit des blocages concernant l'élection et des retards pris dans la mise en œuvre du contenu de la Déclaration de principes, les Palestiniens, comme un certain nombre de partenaires internationaux, ont activement travaillé sur le sujet dès novembre 1993 et sans discontinuer (23).

Commission palestinienne pour le processus électoral

Parmi les partenaires internationaux, l'Union européenne tint la première place. Dès décembre 1993, en effet, elle élargissait son aide aux Palestiniens à l'assistance technique dans la préparation des élections. D'autres partenaires furent également appelés à l'aide comme la Konrad Adenauer Stiftung ou encore, aux États-Unis, The National Democratic Institute/Carter Center, The International Foundation for Electoral Systems et l'American Middle East Trust avec l'aide de l'USAID.

22 - À titre indicatif, le procès-verbal détaillé de la circonscription d'Hébron (étudié *infra* dans le chapitre consacré à la circonscription) ne fournit des données identiques à PCBS13 : 276-283 que dans 21 seulement des 230 bureaux de la circonscription.

23 - Sur toutes ces questions lire PEACE WATCH, *Report on Preparations for Palestinian Elections*, 13/07/94, et PEACE WATCH, *Update on Elections for the Palestinian Council*, 03/10/94. Lire également CPAP, 1995. Outre les 2 commissions étudiées ici, The Israel-Palestine Center for Research and Information (IPCRI) de Jérusalem a mené un programme "law and development" dans lequel s'insère ABDUL HAMID, 1995. Le Middle East Studies Centre de Amman a lui aussi organisé des rencontres dont le résultat est publié dans HAMAD (AL-) & SULAYMÂN (Eds.), 1994.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Inscrits	Inscrits	Inscrits						
	29/12/95	20/01/96	20/01/96	B-A	D/A	C-A	F/A	C-B	H/B
Cisjordanie									
Jérusalem	76400	80051	80051	3651	4.78%	3651	4.78%	0.0	0.0%
Jéricho	12737	12906	13723	169	1.33%	986	7.74%	817	6.3%
Bethléem	54534	55134	55134	600	1.10%	600	1.10%	0.0	0.0%
Jénine	82850	82314	80876	-536	-0.65%	-1974	-2.38%	-1438	-1.7%
Hébron	131983	133084	133097	1101	0.83%	1114	0.84%	13	0.0%
Râmallâh	78076	79108	79108	1032	1.32%	1032	1.32%	0.0	0.0%
Salfit	18890	18996	19191	106	0.56%	301	1.59%	195	1.0%
Tûbâs	15792	15914	16170	122	0.77%	378	2.39%	256	1.6%
Tûlkarm	56101	56319	57272	218	0.39%	1171	2.09%	953	1.7%
Qalqilyâ	27220	27278	27804	58	0.21%	584	2.15%	526	1.9%
Naplouse	111020	111651	113340	631	0.57%	2320	2.09%	1689	1.5%
Total Cisjordanie	665603	672755	675766	7152	1.07%	10163	1.53%	3011	0.4%
Bande de Gaza									
Gaza-nord	60436	61123	62614	687	1.14%	2178	3.60%	1491	2.4%
Gaza-ville	120483	122724	125964	2241	1.86%	5481	4.55%	3240	2.6%
Gaza-centre	54538	56015	51447	1477	2.71%	-3091	-5.67%	-4568	-8.2%
Khân Yûnis	69472	71629	74502	2157	3.10%	5030	7.24%	2873	4.0%
Rafah	42703	44034	44951	1331	3.12%	2248	5.26%	917	2.1%
Total Bande de Gaza	347632	355525	359478	7893	2.27%	11846	3.41%	3953	1.1%
Total général	1013235	1028280	1035244	15045	1.48%	22009	2.17%	6964	0.7%

Tableau 1 - États des inscrits

Colonne A - PCBS1.

Colonne B - PCBS6 ; PCBS13 : 49, 56. Ces chiffres globaux au niveau de chaque circonscription correspondent à la somme des données ventilées par bureaux de vote de PCBS13 : 261-320.

Colonne C - PCBS2. PCBS3 et PCBS8, consacrés à la seule Cisjordanie, donnent un chiffre différent pour Hébron (133 079) et un total aberrant par rapport aux données détaillées (595 697 au lieu de 675 748). PCBS5, consacré à la seule bande de Gaza, inverse dans total dizaines et unités (359 487 au lieu de 359 478). Dans son bilan global sur la Cisjordanie, PCBS5 donne un chiffre totalement différent (595 702). PCBS9, consacré à la seule Cisjordanie, donne des chiffres différents pour Hébron (133 084) et pour Naplouse (111 758) conduisant à un total différent (674 171) mais cohérent avec les données détaillées. PCBS13 : 95 donne des chiffres identiques pour le détail mais des totaux aberrants (675 768 pour la Cisjordanie ; 359 487 pour la bande de Gaza et 1 035 226 pour le tout au lieu de 1 035 255). Pour Rafah, le procès-verbal manuscrit établi par la Commission régionale pour l'élection du président de l'Autorité donne un chiffre différent des 3 chiffres publiés (44 749).

Côté palestinien, dès le 20 novembre 1993, Yasser Arafat promulguait un décret présidentiel portant création d'une Commission palestinienne pour l'autogouvernement et le processus électoral. La Commission se voyait chargée à la fois de définir les structures décentralisées à mettre en place, le but étant de réorganiser les territoires occupés en gouvernorats, districts et municipalités, et d'établir les règlements pour leur fonctionnement, mais aussi de procéder au découpage électoral en établissant les procédures et le mode de scrutin.

Le chef de l'OLP en désignait les 12 membres ainsi que le président, Sâ'ib 'Urayqât (24). Fath et Cisjordanie s'y voyaient particulièrement gâtés tandis que 2 chrétiens et 1 femme avaient été inclus. On y trouvait en effet, 'Alî Al-Safârîni, avocat Fath originaire d'un village proche de Tûlkarm ; Fu'âd Chahâda, avocat ; Tawfiq Abû Ghazâla, avocat Fath originaire de Gaza ; Muhammad Chtâyya, économiste Fath, directeur du PECNDAR (l'organisme économique de l'Autorité), originaire de Till près de Naplouse ; Nâdir Saqâ, ingénieur chrétien de Bethléem, proche du PPP ; Râmî 'Abd Al-Hâdî, ingénieur originaire de Jénine-Naplouse ; Husayn Al-A'raj, économiste de Najâh originaire de Naplouse ; Hasan Abû Libda, démographe et statisticien, par ailleurs vice-directeur du PECNDAR et directeur du PCBS, réfugié installé à Râmallâh ; Frayh [sans doute Faraj, avocat de Gaza qui sera investi par Fath comme candidat chrétien à Gaza-ville] Al-Sarrâf ; Zâhira Kamâl, dirigeante de Fida et activiste dans les mouvements féminins, originaire de Jérusalem, qui présentera une candidature sur la liste Fath à Jérusalem ; Marwân Al-Barghûthî, secrétaire du Haut Comité Fath de Cisjordanie, originaire de Kûbar près de Râmallâh, qui présentera sa candidature sur la liste Fath à Râmallâh.

L'un de ses sous-comités (*Al-Lajna li-l-'Amaliyya Al-Intikhâbiyya*), dirigé par 'Alî Al-Safârîni et chargé de la rédaction de la loi électorale, a alors travaillé pendant plus de 6 mois sur son projet dont le dépôt était prévu pour le 1^{er} juillet 1994. Il fut d'abord repoussé au 1^{er} août, puis formellement présenté à Yasser Arafat le 7 septembre et officiellement adopté le 11 septembre (25).

Le système proposé dans cette version originelle de la loi électorale était calqué sur le système jordanien, système majoritaire à un tour dans le cadre de circonscriptions dotées de plusieurs sièges à pourvoir (26). Onze circonscriptions (3 dans la bande de Gaza et 8 en Cisjordanie) étaient appelées à être dessinées sur la base des anciennes circonscriptions antérieures à 1967 pour la Cisjordanie, chacune étant représentée au sein d'un conseil de 100 membres par un nombre de députés proportionnel à sa population. Les mieux élus dans chacune des circonscriptions seraient considérés comme membres du Conseil dans la limite du nombre de sièges alloués. Les partis seraient autorisés à investir des candidats. Les candidats devraient être âgés de 30 ans ou moins. Tout résident de Gaza, Cisjordanie et Jérusalem de plus de 18 ans serait habilité à voter de même que tout Palestinien de l'Extérieur ayant reçu un permis d'entrée en Cisjordanie-Gaza.

24 - Ces noms, sans les qualités de chacun fruits de ma recherche, viennent de PEACE WATCH, *Update on Elections for the Palestinian Council*, 03/10/94. On trouvera l'opinion de Sâ'ib 'Urayqât dans 'URAYQÂT, 1995 et 1996. Le "ministère" de l'Information a également organisé des séminaires sur le sujet dont le travail a été publié dans WIZÂRAT AL-ILÂM AL-FILASTINIYYA, 1995.

25 - Texte in CHOÂQI, 1995 : 167-179. Analyse selon PEACE WATCH, *Update on Elections for the Palestinian Council*, 03/10/94.

26 - Sur le Parlement jordanien, lire ABU JABER, 1969, et KHOURY, 1981.

Yasser Arafat, toujours selon le même projet, n'était pas appelé à être élu, sa fonction de président du CEOLP étant considérée comme lui accordant automatiquement la présidence de l'Autorité. Sitôt l'élection faite, il nommerait 24 membres de l'Autorité Exécutive, dont 14 au moins parmi les élus. Le choix des 10 autres resterait à sa discrétion et se ferait parmi les Palestiniens résidant à l'Extérieur, ces 10 étant appelés à un moment ou à un autre à prendre résidence dans les zones autonomes. La source de cette Autorité serait le Conseil appelé à accorder sa confiance au cabinet (mais l'hypothèse du refus n'est pas abordée). Ne pouvant être empêché, le président n'aurait néanmoins pas de droit de veto sur les décisions du Conseil.

Sâ'ib 'Urayqât maintint alors le contact avec les groupes reconnus de l'opposition pour les convaincre de participer au scrutin. Les partis défendant "les thèses racistes comme l'assassinat des juifs" seraient cependant appelés à être disqualifiés lors de l'élection, selon le même Sâ'ib 'Urayqât cité par Peace Watch, cette disqualification devant faire l'objet d'une décision d'un Comité de 5 membres (3 juges et 2 membres de professions académiques) nommé par Yasser Arafat et appelé à remplacer l'ancienne Commission pour le processus électoral.

Le Groupe Palestinien Indépendant pour les Élections

En janvier 1994, dans le but affiché de promouvoir les valeurs, la culture et le discours démocratiques ainsi que le respect des droits de l'homme et la prééminence de la loi, le CPRS de Naplouse avait mis en place un Groupe Palestinien Indépendant pour les Elections (*Al-Majmû'a Al-Filastîniyya Al-Mustaqilla li-l-Intikhâbât*) formé de 16 personnalités palestiniennes. Il se voyait assigner pour objectif d'élaborer un système électoral, mais aussi d'éduquer les électeurs et les candidats en participant à divers séminaires et réunions, et de servir d'observateurs lors des élections.

Le groupe était présidé par Ibrâhîm Abû Lughud, politologue américano-palestinien devenu vice-président de l'université de Bîr Zayt, ancien membre du CNP et du CCOLP. Ziyâd Abû 'Amrû, politologue de Bîr Zayt spécialiste des islamistes palestiniens qui présentera ensuite sa candidature comme indépendant à Gaza-ville, faisait fonction de vice-président. Khalîl Chqâqî, directeur du CPRS et politologue de l'université Najâh de Naplouse, réfugié de Rafah revenu en Palestine après l'intifada, en était le secrétaire. Le groupe était par ailleurs constitué d'As'ad Abû Charakh, angliciste doyen de la Faculté des lettres d'Al-Azhar, réfugié de Rafah ; 'Alî Jarbâwî, politologue de Bîr Zayt ; Yûnis Al-Jarû, avocat de Gaza proche du FPLP ; Muhammad Hallâj, universitaire, directeur d'un centre palestinien d'études politiques à Washington ; madame Mûnâ Richmâwî, avocate de Râmallâh et directeur d'Al-Haq, le centre de défense des droits de l'homme affilié à la Commission internationale des juristes de Genève ; Rajâ' Chahâda, avocat de Râmallâh ; madame Râwiyya Al-Chawâ, femme de lettres, fille de l'ancien maire de Gaza et épouse de l'actuel maire mais critique de l'Autorité, candidate indépendante à Gaza-ville ; Râjî Al-Sûrânî, avocat de Gaza, directeur du PCHR et proche du FPLP ; 'Umar 'Abd Al-Râziq, économiste de l'université Najâh de Naplouse ; Haydar 'Abd Châfî, médecin de Gaza, ancien président de la délégation palestinienne aux pourparlers bilatéraux, et fondateur du Mouvement Palestinien pour la Construction Démocratique ; Mahdî 'Abd Al-Hâdî, directeur du *think-tank* PASSIA et membre de l'une des plus importantes familles de Jénine-Naplouse ; Mamdûh Al-'Akr, médecin Fath ancien membre de la délégation

palestinienne aux bilatérales et actif dans la défense des droits des prisonniers ; Darwīch Nazzāl, médecin Fath président du Conseil d'administration de Bīr Zayt, originaire de Qalqilyā.

D'entrée, le groupe décidait d'élaborer un système électoral qui tiendrait compte des particularités palestiniennes sans faire des Accords d'Oslo sa référence ultime, jugeant que ceux-ci ne répondaient pas aux exigences minimales palestiniennes (27). Le groupe considérait que ces particularités relevaient de 2 ordres différents. Il convenait, en premier lieu, de tenir compte de la situation spécifiquement palestinienne, à savoir l'existence de l'éclatement du peuple entre une diaspora et une population sous occupation, l'expérience palestinienne propre en matière d'élections, les Accords d'Oslo et Israël. Il convenait ensuite de répondre aux particularités propres à tout pays en voie de développement, à savoir les problèmes liés au lieu de naissance, à la famille, au clan, à la religion, etc.

Le système proposé s'affichait ainsi comme destiné à faciliter l'intégration nationale et l'unité palestinienne dans le cadre de l'établissement d'un système politique moderne et démocratique. La géographie propre au peuple palestinien conduisait le groupe à définir 6 corps électoraux différents (la Cisjordanie et la bande de Gaza, la Jordanie, la Syrie et le Liban, les États du Golfe et du monde arabe, les États-Unis et le reste du monde, les Palestiniens d'Israël) appelés à être représentés dans le Conseil National Palestinien (CNP). Limité à la Cisjordanie et la bande de Gaza, le processus électoral détaillé n'était conçu qu'en tant que première étape, chacun des électors devant un jour ou l'autre élire un conseil qui représentera chacun au sein du CNP, l'objectif étant de former un Conseil Central et un Comité Exécutif élus.

Selon la conception du groupe, le CNP serait constitué de 260 membres, la Cisjordanie et la bande de Gaza étant appelées à désigner 100 d'entre eux. Préoccupé par la séparation des pouvoirs et la participation politique la plus large possible, le groupe préconisait la division du Conseil en 2 chambres élues selon des modes de scrutin différents. L'Exécutif, constitué de 20 membres, serait élu dans le cadre d'une seule et unique circonscription sur une base individuelle plus que partisane et dans le cadre d'un système majoritaire visant à renforcer ses capacités de décision. Lui seul serait lié aux Accords d'Oslo. L'assemblée législative, forte de 80 membres, serait quant à elle élue à la proportionnelle, dans le cadre de 20 circonscriptions et sur une base de listes politiques. Ne participant pas à l'Exécutif, ses membres ne seraient pas liés aux Accords d'Oslo, seuls les engageant les textes qu'ils auraient votés. Les forces d'opposition pourraient ainsi participer à l'élection du Législatif tout en boycottant celle de l'Exécutif.

LE MODE DE SCRUTIN FINALEMENT ADOPTÉ

Les Accords israélo-palestiniens ne requerraient pas de mode de scrutin particulier mais envisageaient cependant l'existence de circonscriptions (articles II/1/c et II/2 de l'annexe

27 - Un résumé du rapport du groupe est donné sur le site internet du CPRS (www.cprs-palestine.org) de même que dans CPAP, 1995. Texte complet in MAJMŪ^{CA} (AL-) AL-FILASTĪNIYYA AL-MUSTAQILLA LI-L-INTIKHĀBĀT, 1994. Lire également les réflexions publiées par certains membres du groupe comme ABŪ ^{CA}AMRŪ, ABŪ LUGHUD, JARBĀWĪ (AL-) & CHQĀQĪ (AL-), 1993, CHQĀQĪ (AL-) (Ed.), 1995, JARBĀWĪ (AL-), 1994, MARKAZ (AL-) AL-FILASTĪNĪ LI-HUQŪQ AL-INSĀN, 1995-1, SHIKAKI, 1996-1.

Il de l'Accord de Taba) sans en dresser ni les contours ni le nombre. Élection du président de l'Autorité Exécutive et élection du Conseil étaient appelées à se tenir le même jour.

Le système électoral adopté par les Palestiniens et défini dans la loi électorale utilise la formule du scrutin majoritaire simple à un tour pour l'élection du président de l'Autorité comme celle des membres du Conseil d'autonomie, *i.e.* celui de la victoire du ou des candidats le(s) mieux placé(s).

Pour l'élection du président de l'Autorité Exécutive, la loi électorale a considéré la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une seule et unique circonscription. Pour l'élection des membres du Conseil, en revanche, la bande de Gaza et la Cisjordanie ont été divisées en 16 circonscriptions territoriales, un certain nombre de sièges étant réservés dans certaines d'entre elles pour les chrétiens et les Samaritains.

CRÉATION DE LA COMMISSION CENTRALE ET DE LA COUR D'APPEL

L'article I/3 de l'annexe II du second Accord intérimaire prévoyait la mise en place d'une Commission Centrale palestinienne des élections, responsable de l'administration des élections et indépendante.

Conformément à l'Accord, les articles 21 à 37 de la loi électorale palestinienne déclinent les détails sur l'administration de l'élection, Commission Centrale, Commissions des circonscriptions, Commissions des bureaux de vote et Cours d'appel. "Autorité suprême qui conduit et contrôle les élections" selon l'article 22/1, la Commission Centrale est "responsable de la préparation, de l'organisation et de l'adoption de toutes les mesures nécessaires à assurer la liberté et l'honnêteté des élections". Elle est constituée de 9 membres qui doivent appartenir au cadre judiciaire palestinien, être des universitaires de renom ou des juristes dotés de carrière professionnelle et d'expérience reconnues. Ils sont nommés par décret du président de l'Autorité après consultation de l'Autorité et des différents partis et forces politiques palestiniens. Elle a le pouvoir, entre autres, d'enregistrer les "entités partisans" et les candidats ainsi que d'émettre ses propres règlements. Elle établit des Commissions régionales et des Commissions par bureaux de vote. C'est elle qui supervise l'inscription sur les listes électorales, enregistre les déclarations de candidatures, publie la liste des lieux ouverts aux réunions publiques, et veille à la conformité de la campagne vis-à-vis de la loi. Le jour du vote, elle est responsable de l'organisation du scrutin, du comptage des bulletins et de la proclamation des résultats. Elle est également en charge de la coordination avec les observateurs internationaux accrédités auprès d'elle. Elle est enfin le destinataire des éventuelles plaintes.

Un certain nombre d'observateurs locaux, de forces politiques et de candidats ont mis en doute l'indépendance réelle de la Commission et sa capacité à assurer des élections libres et honnêtes, mettant en avant tant les limites imposées par les Accords et entérinées par la loi électorale que les entorses à la loi elle-même et la composition de la Commission (28).

En exigeant, par exemple, que les bureaux de cette Commission soient situés dans les zones sur lesquelles s'exerce la juridiction de l'Autorité palestinienne, le texte l'excluait de Jérusalem annexée mais aussi d'Hébron qui, toujours pas évacuée, relevait de la zone C. Ni la loi électorale ni aucun décret présidentiel ne lui ont par ailleurs donné possibilité de revenir sur les décisions prises par la Commission pour le processus électoral qui l'avait précédée, présidée par le "ministre" des Collectivités locales (voir *supra*).

La création de la Commission a elle-même très peu répondu aux exigences stipulées par la loi. En conformité avec les textes, certes, c'est le président de l'Autorité qui l'a nommée, mais un président par ailleurs candidat à la présidence de l'Autorité Exécutive. La nomination de ses membres, par ailleurs, n'a pas suivi le processus de consultation prévu par l'article 22/3 de la loi électorale. Le calendrier électoral s'est quant à lui totalement écarté de la légalité. La Commission n'a en effet été créée que le 21 décembre 1995 par le décret présidentiel n°3/1995, alors même que l'enregistrement sur les listes électorales avait été déjà quasi mené à son terme, une opération dont elle était censée être l'unique responsable (29).

En outre, bien que constituée de 10 personnalités (9 membres et son président) pour la plupart juristes, techniciens des statistiques et de l'économie ou encore recteurs d'universités, la Commission, loin de l'indépendance juridiquement assignée, a été perçue comme très politique du fait de l'identité de son président, Mahmûd 'Abbâs (Abû Mâzin), secrétaire-général du CEOLP, membre fondateur de Fath siégeant à son Comité Central, architecte et signataire des Accords d'Oslo à Washington le 23 septembre 1993 et président du comité politique de Fath en charge des élections. La quasi totalité de ses membres sont quant à eux connus pour leur proximité avec Fath sans néanmoins appartenir formellement au mouvement. Quatre d'entre eux avaient déjà siégé au sein de la Commission pour le processus électoral présidée par Sâ'ib 'Urayqât, les avocats 'Alî Al-Safârînî, (originaire d'un village proche de Tûlkarm) et Tawfîq Abû Ghazâla (originaire de Gaza), le démographe et statisticien directeur du PCBS et vice-directeur du PECDAR Hasan Abû Libda (réfugié installé à Râmallâh) ainsi que l'économiste directeur du PECDAR Muhammad Chtâyya (originaire de Till près de Naplouse). Cinq personnalités nouvelles y étaient adjointes, les universitaires Gâbî Barâmki, ingénieur de Bîr Zayt (originaire de Jérusalem-ouest), Munzir Salâh, président de l'université Najâh (originaire de Naplouse), et Riyâd Al-Khudârî, un géologue président d'Al-Azhar (originaire de Gaza), l'avocat Ibrâhîm Al-Ladgha (30) et Mme Lamîs Al-'Alamî, l'animatrice d'une organisation de femmes de Râmallâh (originaire de Jérusalem) (31). Les Commissions régionales étaient formées peu après (32).

29 - Candidat au Conseil, Sâ'ib 'Urayqât avait lui-même officiellement démissionné de la présidence de la Commission pour le processus électoral le 2 décembre mais avait ensuite assuré l'intérim. Le texte du décret est reproduit in PCBS13 : 222.

30 - Le décret n°3/1996 du 05/03/96 (PCBS13 : 233) nommait une nouvelle Commission. Ses membres étaient identiques à l'exception de l'avocat Ibrâhîm Al-Saqâ qui remplaçait Ibrâhîm Al-Ladgha. Il semblerait que ce nouveau décret n'ait été promulgué que dans le but de corriger une erreur sur l'identité de cet avocat. Ibrâhîm Al-Ladgha, en effet, ne semble pas exister. Les circulaires officielles de la Commission dès la fin décembre désignaient Al-Saqâ comme membre de la Commission, ignorant tout Ladgha.

31 - La commission comptait ainsi un "returnee" (Abû Mâzin), une femme ('Alamî), un chrétien (Barâmki) et 2 réfugiés des villes (Abû Libda et Barâmki) mais aucun des camps ni de Gaza. Gaza, avec 3 membres tous autochtones, voyait sa part sérieusement augmenter par rapport à la Commission précédente. Le sud de la Cisjordanie, Hébron tout particulièrement, avait été totalement oublié.

32 - On trouvera le nom des membres de Commissions de Cisjordanie in *Al-Hayât Al-Jadîda*, 27/12/95, et de ceux des Commissions de Gaza in *Al-Nahâr*, 26/12/95.

Conformément à l'Accord intérimaire, les articles 31 à 37 de la loi électorale mettaient en place une Cour d'appel électorale formée d'un président et de 4 juges nommés par le président de l'Autorité, chacun devant posséder les qualifications requises d'un juge et témoigner de 10 ans au moins d'exercice professionnel. Observateurs et juristes, une fois encore, ont dénoncé les ambiguïtés concernant la juridiction de cette Cour (33). Contrairement à la loi électorale qui exigeait que le président annonçât la création de la Cour dans son décret de convocation des élections, la Cour ne fut créée que le 23 décembre par le décret présidentiel n°4/1995 (34). Comme pour la Commission, elle n'était créée que bien après le début des opérations électorales. Zuhayr Al-Sūrānī présidait cette Cour, aidé des 4 juges, 'Abd Allāh Ghuzlān, 'Imād Salīm, Sāmī Sābā et Chukrī Al-Nachāchībī (35).

DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

L'adoption d'un mode de scrutin tenu dans le cadre de circonscriptions territoriales pour l'élection du Conseil s'insérait dans la tradition jordanienne sans toutefois reprendre le découpage administratif exact d'avant 1967 (voir carte page suivante). L'établissement des 3 circonscriptions au scrutin uninominal constituait ainsi une nouveauté (36). La carte du nouveau découpage fut publiée dans la presse palestinienne dès le 15 juillet 1995, les remarques éventuelles devant alors être transmises à la Commission pour le processus électoral avant le 18 juillet (37).

L'Autorité palestinienne a ainsi écarté les projets souhaités par les défenseurs de la politisation du scrutin qui avaient proposé le modèle israélien appelé à être plus ou moins amendé, à savoir une proportionnelle dans une circonscription unique (lire *supra*). Pour bien des analystes et des politiques jusque dans les rangs de Fath, plutôt en effet que de favoriser l'intégration nationale palestinienne et la politisation du scrutin, le découpage en circonscriptions, mis à part même son inégalité de représentation due à des circonscriptions ouvertement inégales en population (lire *infra*), a suivi sinon accru la fragmentation régionale et clanique au détriment du politique de type "moderne" (38).

33 - HAQ (AL-), ARTICLE 19 & INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1997 : 29.

34 - Reproduit in PCBS13 : 223.

35 - Tandis que 2 juges (Sūrānī et Sābā) dont le président venaient de Gaza, les 3 autres étaient originaires de Cisjordanie. Sāmī Sābā appartient à une famille chrétienne de Gaza.

36 - Selon certains opposants, cette décision aurait visé à assurer l'élection de notables issus de ces circonscriptions tout en privant certains candidats issus des circonscriptions desquelles elles relevaient auparavant de suffrages attendus. Cette interprétation doit être prise avec d'extrêmes réserves. Le découpage, en effet, au delà des élections s'applique à l'ensemble de l'administration civile et sécuritaire de l'Autorité.

37 - En dépit de cette précocité du découpage, un remaniement a eu lieu une semaine seulement avant le scrutin. Le 14 janvier 1996, en effet, 750 inscrits de Wādī Al-Fārī'a se sont retrouvés électeurs de la circonscription de Naplouse alors qu'ils relevaient auparavant de celle de Tûbās. Cette décision fut ensuite déclarée nulle (lire *infra*).

38 - Lire les arguments en faveur de la proportionnelle in HAQ (AL-), ARTICLE 19 & INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1997 : 30, 90-91, 97-98. Hamas, le FDLP et le FPLP ont ainsi demandé un système proportionnel de même que la Commission Internationale des Juristes de Genève. Lire *Jerusalem Post*, 07/12/95. Lire la réponse apportée à ces attaques par 'Alī Al-Safārīnī, l'un des auteurs de la loi électorale, in *Jerusalem Post*, 16/06/95.



Les circonscriptions

Jabal Al-Quds

- 1 Jérusalem
- 2 Rāmallāh
- 3 Béthléem
- 4 Jéricho

Jabal Nâblus

- 5 Naplouse
- 6 Jénine
- 7 Tûlkarm
- 8 Qalqilyā
- 9 Salfit
- 10 Tûbās

Jabal Al-Khalîl

- 11 Hébron

Bande de Gaza

- 12 Gaza-ville
- 13 Gaza-nord
- 14 Gaza-centre
- 15 Khân Yûnis
- 16 Rafah

ÉTABLISSEMENT DE QUOTAS CONFESSIONNELS

Non mentionné par les Accords intérimaires, l'établissement de quotas confessionnels, inspirés de la législation jordanienne, a été introduit par la loi électorale palestinienne et ne concerne que l'élection des membres du Conseil d'autonomie. La confession, en effet, n'est mentionnée nulle part ailleurs, ni dans les qualifications des électeurs (et donc dans la définition de qui est "Palestinien"), ni dans celles des candidats à la présidence de l'Autorité. Ainsi, selon l'article 38/5 de la loi, ceux-ci n'ont pas à préciser leur confession lors de l'enregistrement de leur candidature devant la Commission des élections à la différence des candidats au Conseil comme le précise l'article 43/6. Dans l'absolu, un chrétien ou même un Samaritain aurait donc pu se présenter à la présidence de l'Autorité et y être élu. Ne s'appliquant pas à la qualification des électeurs, ce système à connotation confessionnelle ne débouche pas sur la constitution d'un collège séparé. Musulmans et chrétiens sont ainsi appelés à voter pour l'ensemble des candidats, la différence confessionnelle n'intervenant qu'au niveau du nombre des élus de chaque confession.

La mention de tels quotas intervient dans l'article 5 de la loi électorale consacré aux circonscriptions. L'article 5/2 stipule en effet que "les décrets d'application de cette loi établiront le nombre de sièges du Conseil alloués à chaque circonscription, lequel sera proportionnel au nombre de leurs habitants mais sujet à un minimum d'un par circonscription. Ils établiront également quelles circonscriptions bénéficieront de sièges réservés aux chrétiens ainsi que le nombre de ces sièges, en sus du siège réservé aux Palestiniens samaritains de la circonscription de Naplouse".

Du fait d'une certaine imprécision des termes de la loi, la compréhension du système des quotas a varié selon les époques. En une première étape antérieure à la promulgation de la loi électorale, il fut entendu que les chrétiens auraient la possibilité d'inscrire leur candidature soit en tant que chrétiens concourant ainsi aux sièges réservés, soit en tant que simples citoyens s'insérant dans le système général (39). La loi électorale écarta ensuite cette possibilité de choix, son article 89/2 stipulant que "dans chaque circonscription où un nombre minimum de sièges est réservé aux chrétiens, ces sièges seront attribués aux candidats chrétiens qui ont obtenu le plus de voix parmi les candidats chrétiens. Néanmoins, il n'y aura aucun obstacle pour que des chrétiens concourent comme candidats ordinaires dans les autres circonscriptions".

Une semaine avant le scrutin, la Commission Centrale fit savoir que le nombre alloué de siège chrétiens dans les 4 circonscriptions concernées ne constituait plus un minimum mais un minimum et un maximum, une décision inconnue des candidats eux-mêmes lors de leur inscription comme candidat. Cette interprétation attribuait donc aux chrétiens un nombre fixe de sièges. Au cas, en effet, où, selon le texte brut, aucun chrétien n'aurait figuré parmi les mieux élus, le (ou les) mieux élu(s) des chrétiens prenai(en)t la place du (ou des) moins bien élu(s) des musulmans. Après interprétation de la loi, dans le cas où le nombre de mieux élus chrétiens aurait dépassé le quota fixé, la règle inverse interviendrait, à savoir que le mieux élu

39 - C'est encore la présentation qui est faite des quotas dans PEACE WATCH, *An Update on Palestinian Elections*, 27/12/95 : 12. Lire également JON IMMANUEL, "Do the Christians Benefit From the Quota?", *Jerusalem Post*, 14/01/96.

musulman suivant le moins bien élu des mieux élus chrétiens prendrait la place de ce dernier. Cette décision entraînait ainsi la création d'un quota musulman. Mais en introduisant cette idée de maximum, la Commission semait la confusion. L'éventualité de candidatures présentées par des chrétiens dans des circonscriptions dépourvues de sièges réservés (40) n'était en effet plus envisagée sans pour autant que la fin de l'article 89/2 déjà cité ait été abrogée. La confusion fut encore augmentée du fait que la confession des candidats ne figurait pas sur les bulletins de vote alors même que chacun concourait pour des sièges réservés (41).

L'introduction de tels quotas en tout cas a fait l'objet d'interprétations contradictoires. Pour ceux qui soulignaient la disproportion entre l'importance démographique des populations concernées et le nombre de sièges qui leur était réservés et refusaient d'isoler les chrétiens comme tels au détriment de la citoyenneté et de la palestinité commune (lire *infra*), il s'agissait d'une limitation intolérable de la représentation démocratique. Pour d'autres au contraire, les quotas faisaient office de garant de la représentation politique pour des populations de plus en plus marginalisées par les développements démographiques inégaux. Les critiques n'étaient pas les moins virulentes chez les premiers concernés, les chrétiens (42).

Suite à l'établissement de ces quotas confessionnels, un groupe de femmes du *Jerusalem Center for Women* et du *Women's Affairs Technical Committee*, emmené par Ghâdâ Al-Zughayyar, animatrice du *Jerusalem Center*, et par Hanân 'Achrâwî, l'ancienne porte-parole de la délégation palestinienne aux bilatérales, candidate indépendante à Jérusalem, réclama, mais en vain, qu'un quota de 30% de sièges fût réservé aux femmes (43). Cette revendication fut menée sur la base de l'argument qu'en l'absence de tels quotas, les femmes seraient dissuadées de se présenter pour des raisons financières, par le système de circonscriptions et par la nature patriarcale de la société. Hanân 'Achrâwî défendait ainsi l'idée d'un quota pour les femmes, considérant qu'elles arriveraient sur la scène politique avec un désavantage, quand elle dénonçait le quota confessionnel.

NOMBRE DE SIÈGES ALLOUÉS À CHAQUE CIRCONSCRIPTION

Le nombre de membres du Conseil a fait l'objet d'âpres négociations entre Israël et l'OLP, l'enjeu recoupant celui de l'importance des pouvoirs accordés à cette instance. Lors des *rounds* de négociation tenus à Washington début 1994, les Palestiniens, selon Sâ'ib 'Urayqât en charge du dossier (44), défendaient la mise en place d'un Conseil élu d'une

40 - Ce fut le cas avec Ghassân Barham, candidat chrétien de la circonscription de Jénine. Arrivé avant-dernier dans sa circonscription, son échec a évité tout problème juridique à la Commission.

41 - EUROPEAN UNION, 1996 : 27, souligne cette carence en notant que "les règles et la fonction du quota chrétien ont dû être vagues pour un très haut pourcentage de l'électorat".

42 - Sur ce débat, lire *Al-Hayât Al-Jadida*, 08/11/95, 29/11/95 ; *Al-Quds*, 16/11/95, 21/11/95 ; *Al-Nâs wa-l-Intikhâbât*, 23/12/95, 30/12/95, *Al-'Abîr*, 01/96. Parmi les candidats eux-mêmes, tandis que Hanân 'Achrâwî, Ghâzî Hanânyâ ou encore Ibrâhîm Lad'a avaient émis des jugements négatifs sur les quotas, Jonathan Kuttâb s'en était félicité.

43 - Lire *Palestine Report*, 05/01/96, et Stéphanie NOLEN, "Election no Step Forward for Women", *Palestine Report*, 02/02/96.

44 - Cité dans PEACE WATCH, *Report on Preparations for Palestinian Elections*, 13/07/94. Voir également PEACE WATCH, *Update on Elections for the Palestinian Council*, 03/10/94.

centaine de membres distinct de l'Autorité Exécutive (45). Les Israéliens, qui argumentaient que cette division des pouvoirs ressemblait trop à celle d'un État souverain, leur opposaient une seule Chambre qui regrouperait à la fois le Conseil et l'exécutif de façon à ce que chaque membre élu du Conseil soit également membre du cabinet, une structure qui n'excéderait pas les 24 membres.

Lors de la reprise des négociations en juillet 1994 après plusieurs mois durant lesquels le sujet des élections n'était plus abordé, Israël maintenait son rejet de l'idée d'un Conseil de 100 membres qui ferait office de Parlement (46). Un an plus tard pourtant, le second Accord intérimaire, dans son article IV, fixait à 82 le nombre de représentants élus appelés à siéger dans le Conseil auxquels s'ajoutait le président de l'Autorité Exécutive lui-même. Afin de réserver une représentation aux Samaritains de la région de Naplouse, le nombre de sièges, d'un commun accord israélo-palestinien, fut ensuite porté à 83. Ce chiffre est en effet celui qui figure dans l'article 13 de la loi électorale du 7 décembre 1995, article qui curieusement omet de mentionner que le président de l'Autorité Exécutive est lui-même membre du Conseil. C'est également le chiffre retenu dans le décret présidentiel palestinien n°2 du 14 décembre 1995 qui répartit les sièges selon les circonscriptions et les quotas confessionnels (6 sièges réservés aux chrétiens et 1 aux Samaritains de Naplouse) (47).

Le même jour, cependant, Yasser Arafat demandait officiellement à la partie israélienne plusieurs sièges supplémentaires pour réparer certaines inégalités entre circonscriptions. Après accord, le décret présidentiel palestinien n°5/1995 du 28 décembre, en ajoutant un siège dans 4 circonscriptions (Jérusalem, Gaza-ville, Khân Yûnis et Hébron), portait le nombre de membres du Conseil à 87 (48). Le décret présidentiel n°6/1995 du 29 décembre (49) changeait une fois encore le dispositif en offrant un nouveau siège supplémentaire à Gaza-ville portant le nombre de membres du Conseil à 88, chiffre définitivement confirmé par la loi n°16/1995 du même 29 décembre amendement la loi électorale (50).

La répartition des sièges par circonscription, même finale, a fait l'objet de nombreuses contestations du fait des inégalités de représentation qui contredisaient les exigences des Accords et de la loi (51). En l'absence jusqu'à présent de données démographiques générales incontestables, l'inventaire des distorsions ne peut être établi qu'à partir du nombre des inscrits

45 - En avril 1994, selon AFP, "Pas d'élections dans les territoires autonomes avant octobre", 26/04/94, les Palestiniens cherchaient à faire élire un Conseil législatif de 100 membres et une Autorité exécutive de 80 membres auxquels seraient adjoints un nombre indéterminé de membres nommés par l'OLP.

46 - Jon IMMANUEL, "Palestinian Authority Caught in Choppy Political Water", *Jerusalem Post*, 16/09/94.

47 - Reproduit in PCBS13 : 220-221.

48 - Reproduit in PCBS13 : 224-225.

49 - Reproduit in PCBS13 : 226-227.

50 - Reproduite in PCBS13 : 217-218.

51 - À Naplouse, par exemple, une quinzaine de candidats de la circonscription, indépendants pour la plupart et emmenés par Hâjî Mu'âdh Al-Nâbulî, président de la Chambre de commerce, ont menacé, début janvier, de se retirer si aucun siège supplémentaire n'était attribué à la circonscription. Le groupe faisait remarquer qu'avec ses 116 410 inscrits (selon les chiffres publiés à l'époque), Naplouse disposerait d'une représentation équivalente (son 8^e siège, réservé aux Samaritains, n'étant jugé que comme purement politique) à celle de Khân Yûnis qui n'alignait que 67 700 inscrits. Lire la critique faite in PCHR, *Election Update n°2*, ou encore EUROPEAN UNION, 1996 : 29.

dans chaque circonscription (tableau 2) (52). La Cisjordanie apparaît ainsi comme la grande défavorisée du scrutin avec un déficit de quelque 7 sièges au profit de la bande de Gaza. Naplouse à elle seule s'est vu privée de 2 sièges, quand Bethléem, Jénine, Hébron, Salfit et Tûlkarm auraient pu également bénéficier d'un siège supplémentaire. Jérusalem voit certes sa représentation égaler le poids de ses inscrits, mais les réticences manifestées par ses électeurs potentiels à s'inscrire sur les listes électorales font que la cité est elle aussi sous-représentée. Dans la bande de Gaza, seule la circonscription de Gaza-centre voit sa part démographique respectée, Gaza-nord et Khân Yûnis ayant bénéficié des faveurs insignes du législateur. Les défenseurs de cette répartition justifient cette décision en soulignant que la bande de Gaza compte une population de moins de 18 ans, par définition non inscrite sur les listes électorales, plus importante que la Cisjordanie.

La disproportion entre le nombre de sièges alloués et l'importance de la population représentée atteignait ses sommets avec les quotas confessionnels. Dotée d'à peine 300 personnes dont 187 inscrits sur les listes électorales, la petite communauté samaritaine de Naplouse se voyait ainsi réserver un siège à elle seule quand les 111 464 autres électeurs de la circonscription n'en disposaient que de 7, les chrétiens eux aussi très peu nombreux mais pas moins que les Samaritains n'ayant pas ici bénéficié de quota. Dans tous les cas, le nombre de sièges alloués aux chrétiens (2 sur 7 à Jérusalem, 2 sur 4 à Bethléem, 1 sur 7 à Râmallâh et 1 sur 12 à Gaza) dépassait très largement la part démographique réelle de la communauté même s'il est impossible de la déterminer avec exactitude. Le cas le plus flagrant était Gaza-ville puisque la poignée de chrétiens de la cité se voyait réserver l'un des 12 sièges (soit 8,3% de la représentation) de la circonscription.

52 - Le PCBS, cité par PEACE WATCH, *Statement n°1 of the Peace Watch Elections Observer Team*, 04/01/96, considère en effet que ses anciennes statistiques ne sont pas utilisables car les limites administratives ont changé entre temps.

	A Inscrits 20/01/96	B	C Sièges	D	E Effectif Théorique Sièges	F C-E
Cisjordanie						
Jérusalem	80051	7.8%	7	8.0%	7	0
Jéricho	12906	1.3%	1	1.1%	1	0
Bethléem	55134	5.4%	4	4.5%	5	-1
Jénine	82314	8.0%	6	6.8%	7	-1
Hébron	133084	12.9%	10	11.4%	11	-1
Râmallâh	79108	7.7%	7	8.0%	7	0
Salfit	18996	1.8%	1	1.1%	2	-1
Tûbâs	15914	1.5%	1	1.1%	1	-0
Tûlkarm	56319	5.5%	4	4.5%	5	-1
Qalqilyâ	27278	2.7%	2	2.3%	2	0
Naplouse	111651	10.9%	8	9.1%	10	-2
Total Cisjordanie	672755	65.4%	51	58.0%	58	-7
Bande de Gaza						
Gaza-nord	61123	5.9%	7	8.0%	5	2
Gaza-ville	122724	11.9%	12	13.6%	11	1
Gaza-centre	56015	5.4%	5	5.7%	5	0
Khân Yûnis	71629	7.0%	8	9.1%	6	2
Rafah	44034	4.3%	5	5.7%	4	1
Total Bande de Gaza	355525	34.6%	37	42.0%	30	7
Total général	1028280	100.0%	88	100.0%	88	0

Tableau 2 - Répartition des sièges par circonscription

Colonne A - PCBS6 ; PCBS13 : 49, 56. Le total de la Cisjordanie à 447 950. Pour Rafah, le procès-verbal manuscrit établi par la Commission régionale pour l'élection du président de l'Autorité donne un chiffre différent (35 404).