



RAPPORT

Mission d'observation des élections municipales en Cisjordanie

15 décembre 2005

janvier 2006



I. POURQUOI DES MISSIONS D'OBSERVATION ?

- Mandat et Objectifs
- La préparation de la Mission de décembre 2005
- Les participants
- Les partenaires institutionnels

II. DEROULEMENT DES ELECTIONS

- Le processus électoral municipal
- Le Cadre légal : la nouvelle loi électorale (les principales modifications)
- La journée du vote :
 - Le mode de scrutin
 - Les programmes et profils des candidats
 - Les chiffres de l'observation
 - Les résultats

III. CONSTATS ET CONCLUSIONS

IV LES ANNEXES

- La répartition des groupes d'observateurs
- La liste des participants
- La liste des municipalités palestiniennes
- La loi électorale
- Les résultats des élections
- Les contributions des participants

I. POURQUOI DES MISSIONS D'OBSERVATION ?

Rappel : Mandat et Objectifs

En 1994, après les Accords d'Oslo, Cités Unies France a créé le Fonds de coopération décentralisée pour la Palestine, regroupant les collectivités locales françaises coopérant avec des collectivités locales palestiniennes. Devenu RCDP (Réseau de Coopération décentralisée pour la Palestine), ce groupe réunit aujourd'hui une trentaine des villes, départements et régions travaillant aussi bien avec les municipalités de la Bande de Gaza qu'avec celles de la Cisjordanie.

A la suite de la Conférence organisée par Cités Unies France et par la Communauté urbaine de Dunkerque, un réseau européen des collectivités locales a été créé -**COEPPPO, Collectivités locales européennes pour la paix au Proche-Orient**-, prenant en compte la problématique plus vaste de la paix au Moyen-Orient et réunissant les villes européennes travaillant à la fois avec des collectivités palestiniennes et israéliennes.

Cités Unies France et le RCDP sont, par ailleurs, liés par une convention avec l'APLA, association des autorités locales palestiniennes. Enfin Cités Unies France et l'APLA sont tous deux membres de **CGLU**, l'Organisation mondiale des pouvoirs locaux.

Dans un tel contexte, les collectivités locales françaises membres de Cités Unies France, ainsi que des collectivités italiennes, espagnoles, regroupées au sein de COEPPPO ont proposé, lors d'une mission au Proche-Orient en juillet 2004 à leurs partenaires institutionnels en Palestine d'accompagner et d'observer les élections locales en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

C'est ainsi qu'à l'invitation officielle de l'ancien ministre du gouvernement local de l'Autorité Palestinienne Jamal Shobaki, un travail s'est engagé sur les années 2004 et 2005, les élections se déroulant en plusieurs phases.

Quatre missions d'observation ont eu lieu:

Le 23 décembre 2004 des observateurs de la ville, province et région de Naples, se sont déplacés en Cisjordanie ;

Le 27 janvier 2005 les représentants d'une dizaine des collectivités locales françaises se sont rendus dans la Bande de Gaza au nom de l'organisation mondiale des pouvoirs locaux unis (CGLU)

Le 5 mai 2005, une délégation de plus de 70 élus de collectivités locales de France, d'Italie, des Pays-Bas, et d'Espagne s'est rendue en Palestine au nom de CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis).

Le 15 décembre 2005, une délégation d'une vingtaine d'élus français ainsi que deux représentants de la Région Campanie (Italie) s'est rendue en Cisjordanie pour observer les élections dans les districts de Ramallah-Al Bireh, Naplouse, Jenine.

Un double objectif mobilise les pouvoirs locaux dans cet exercice. D'abord, le souci de soutenir le processus démocratique en Palestine en défendant le développement des institutions démocratiques palestiniennes, mais aussi celui de témoigner des conditions du déroulement et de l'organisation des élections municipales, en observant le scrutin –tant du point de vue de la liberté de circulation des électeurs et des responsables de l'organisation des élections que du point de vue de la qualité et de la transparence du scrutin lui-même.

Cette mission d'observation s'est effectuée dans le double respect des principes internationaux de l'observation internationale, notamment ceux fixés par l'Union européenne, et de la loi électorale palestinienne.

La préparation de la mission de décembre 2005

La Préparation et l'organisation de la mission ont été assurés par Cités Unies France pour l'ensemble des participants. Bernard STASI, ancien Ministre français et Président délégué de Cités Unies France, a conduit la délégation. Les organisateurs ont bénéficié des soutiens du ministère des Affaires Etrangères, du Conseil d'Etat¹, et du Consulat général de France à Jérusalem. Une coordination importante a été instaurée avec l'Ambassade d'Israël en France pour faciliter le déplacement des observateurs dans les Territoires palestiniens ainsi que les

¹ Thierry Leroy^o: conseiller d Etat, expert du processus électoral en Palestine.

procédures d'entrée et sortie en Israël. Les élus français ont pu ainsi bénéficier d'une réunion de formation au Conseil d'Etat sur l'observation électorale et sur ses aspects techniques et éthiques.

La mission s'est déroulée en Palestine du 12 au 18 décembre 2005. L'élection ayant eu lieu le 15 décembre, la délégation a pu participer à plusieurs réunions de préparation avec :

- le Consul général de France à Jérusalem, Monsieur **Alain REMY** ;
- le Ministre palestinien du Gouvernement local, Monsieur **QAWASSMI**,
- le directeur du Comité Electoral palestinien Monsieur **Bashir AL DEEK**
- et le directeur général de l'APLA ; Monsieur **Ahmed RABI**,

Le vendredi 16 décembre 2005 la délégation a participé à une conférence de presse conjointe avec les représentants du Conseil de l'Europe qui étaient présents comme observateurs internationaux, au Centre des Médias de Ramallah.

Le samedi 17 décembre 2005, l'ensemble de la délégation a pu participer à une rencontre avec la NUS (*The Negotiation Unit Support*), une structure composée d'experts internationaux (juristes, géographes, conseillers politiques) chargée de conseiller l'Autorité palestinienne dans ses négociations avec Israël, ainsi qu'à une visite de la « grande Jérusalem » pour rendre compte de la construction du mur autour de Jérusalem et des colonies qui l'entourent. Il nous a été communiqué que ces mêmes colonies doivent être reliées par un tramway dont la construction a été confiée à une entreprise publique française.

Afin de couvrir l'ensemble des villes et villages palestiniens concernés par les élections, les participants ont été divisés en deux groupes affectés au Nord de la Cisjordanie dans les districts de Naplouse et Jenine et dans le Centre de la Cisjordanie dans les districts de Ramallah et Al Bireh². Les deux groupes ont été ensuite divisés en unité d'une dizaine d'observateurs repartis sur le territoire, accompagnés d'interprètes afin d'observer le déroulement des élections dans le plus grand nombre de bureaux de vote. Le choix des localités a obéi à plusieurs facteurs: la taille des communes, l'intérêt politique de la compétition électorale au sein d'un village ou d'une ville donnée, les liens de coopération existant entre les collectivités locales partenaires, et les indications provenant du Haut Comité pour les élections locales et de Cités Unies France.

² Voir en annexe la r partition des groupes d'observateurs.

Les participants

La délégation était composée des 24 représentants de 6 collectivités territoriales françaises (municipalités et un conseil général), la ville de Lyon et la communauté urbaine de Lyon, les villes de Ris Orangis, Belfort, Gennevilliers, Montreuil, le conseil général de Val de Marne ainsi que la région italienne Campanie³.

Les partenaires institutionnels

Une coordination avec les partenaires institutionnels suivants s'est avérée indispensable:

Partenaires françaises : Ministère des affaires étrangères français, Consulat Général de France à Jérusalem, le Conseil d'Etat.

Partenaires palestiniens : Ministère du gouvernement local, Haut Comité central des élections municipales, Association des autorités locales palestiniennes (APLA);

Partenaires israéliens : L'Ambassade d'Israël en France sollicitée afin de faciliter les procédures d'entrée de la délégation dans l'Etat d'Israël et les déplacements locaux.

II LE DEROULEMENT DES ELECTIONS

Le processus électoral

Il s'agit d'un processus « phasé » qui a lieu sur un an et dont **la première phase** s'est déroulée en deux étapes:

Un premier scrutin s'est déroulé le 23 décembre 2004 : il a concerné 26 municipalités de la Cisjordanie. Une délégation italienne de Naples s'y est rendue du 20 au 27 décembre 2004, sur invitation du Président du Haut comité central des élections municipales et maire de Naplouse, M.Hassan el Araj.

³ Voir en annexe la liste complète des participants.

Un second scrutin s'est déroulé le 27 janvier 2005 : il a concerné 10 municipalités de la Bande de Gaza et une délégation de 12 collectivités française membres de Cités Unies France a participé à l'observation de ces élections.

La deuxième phase des élections municipales en Palestine s'est déroulée le 5 mai 2005 : elle a concerné 84 municipalités (Conseil municipal, conseil local, conseil de village) et villages en Cisjordanie (76) et dans la Bande de Gaza (8)⁴. Plus de 400 000 électeurs étaient appelés à voter pour élire 906 membres des conseils locaux. Une délégation européenne de 75 élus a participé à l'observation.

La troisième phase du processus électoral a eu lieu le 29 septembre 2005 : elle a concerné 13 villages du district de Jérusalem, 7 villages et 5 villes de taille moyenne (jusqu'à 15.000 habitants) du district de Tulkarem , 1 village et une ville de taille moyenne du district de Tubas, 15 villages et 2 villes de taille moyenne du district de Naplouse, 8 villages et 2 villes de taille moyenne du district de Qalqilya, 7 villages et 2 villes de taille moyenne du district de Salfit, 19 villages et 6 villes de taille moyenne du district de Ramallah-Al-Bireh, 10 villages et 2 villes du district de Bethlehem, 3 villages et 2 villes de taille moyenne du district de Hebron et 2 villes de taille moyenne de la Bande de Gaza.

La quatrième phase a eu lieu le 15 décembre 2005 : elle a concerné la municipalité de Ramallah, la municipalité d'Al-Bireh et 4 villages du district de Ramallah-Al-Bireh, la municipalité de Jenine avec 3 villes de taille moyenne et 19 villages du district de Jenine, la municipalité de Naplouse avec 1 ville de taille moyenne et 8 villages du district de Naplouse, 3 villages de la Bande de Gaza. Les élections initialement prévues à Hébron et dans la municipalité de Gaza ont été reportées à 2006, après les élections législatives. Les raisons de ces reports ont été annoncées par le Haut Comité électoral : à Hébron il s'agit de raisons sécuritaires non garanties par l'armée israélienne qui occupe la ville, et à Gaza pour des raisons d'ordre public.

Le Cadre légal

⁴ Voir en annexe la liste des municipalités palestiniennes

La loi sur les élections locales, adoptée en décembre 1996, prévoyait que l'élection des membres du conseil municipal ait lieu au scrutin uninominal à un tour. Elle a été modifiée lors de la troisième phase des élections municipales en septembre 2005. Le vote s'est donc effectué au scrutin proportionnel.

La nouvelle loi⁵ amendée dispose que:

- Les candidats doivent se présenter sur des listes et non de manière individuelle.
- L'électeur n'a le droit de voter que pour une seule liste
- Un seuil de 8% des voix est nécessaire pour qu'une liste soit représentée dans le conseil local.
- Dans une collectivité de 13 sièges maximum: au moins 2 sièges doivent être consacrés aux femmes. Ainsi, chaque liste doit compter une femme parmi les premiers cinq candidats et une femme parmi les cinq candidats suivants de la liste.
- Dans une collectivité de plus de 13 sièges : chaque liste doit compter une femme parmi les premiers cinq candidats, une femme parmi les cinq candidats suivants et une femme parmi les cinq candidats suivants de la liste.
- Dans les collectivités de moins de moins de 1000 électeurs, la position des femmes dans les listes des candidats est décidée par le tête de liste.

La répartition des sièges se fait de la manière suivante (voire Art. 51 et 52 de la loi électorale) :

- Chaque liste qui reçoit au moins 8% des votes doit disposer d'un nombre de sièges proportionnel au nombre de votes reçus (voir Art 52)
- Les sièges remportés par chaque liste doivent être répartis entre les candidats selon leurs positions dans leur liste.

L'accompagnement des personnes illettrées :

- la loi prévoit que les personnes illettrées peuvent être accompagnées par un assistant qui doit avoir obligatoirement un lien de parenté avec l'électeur (être un membre de la famille nucléaire).

⁵ Voir en annexe la loi électorale (version anglaise)

Le maire est élu par l'ensemble des conseillers municipaux lors de la première séance de l'assemblée. Le maire doit être élu par la majorité absolue des membres du conseil.

Pour être candidat, il faut avoir atteint l'âge de 25 ans pour le poste de conseiller municipal et de 30 ans pour le poste de maire

En ce qui concerne les électeurs, la loi indique que toute personne résidant sur le territoire municipal pour une période non inférieure à 6 mois à partir de la date fixée pour les élections, est considérée comme citoyen palestinien ayant droit de vote. Les électeurs doivent avoir 18ans.

Un décret présidentiel de mars 2005 établit également un quota confessionnel pour quelques localités historiquement ou majoritairement chrétiennes. Pour le scrutin de décembre 2005, cela concernait Ramallah, le maire doit être de confession chrétienne.

Un autre important amendement apporté à la loi électorale concerne l'inscription sur le registre électoral des électeurs. Il existe désormais un seul registre (et non plus deux comme c'était le cas pendant les deux premières phases du processus électoral où deux registres étaient utilisés, un registre électoral et un registre civil). Ce registre a été préparé et mis à jour par le Haut Comité chargé de l'organisation des élections municipales.

L'organisation des élections municipales est gérée par le haut comité des élections municipales, distinct du comité électoral en charge des élections nationales, qui relève directement du Ministère du gouvernement local. Ce haut comité se compose d'un bureau exécutif chargé de faire respecter les règles sur le terrain. Le bureau est en liaison avec un comité local désigné dans chaque circonscription.

Le comité local joue le rôle d'intermédiaire entre la population et le bureau exécutif. Il a établi une liste des personnes inscrites sur le registre électoral, liste mise à la disposition de la population qui peut le saisir dans les sept jours en cas d'irrégularités ou de suspicions vis-à-vis d'électeurs.

Des formations ont été dispensées aux membres du bureau de vote. Chaque bureau de vote se compose d'au moins une femme -notamment pour contrôler l'identité des femmes voilées lors du vote. Les bureaux sont situés (dans la majorité des cas) dans les écoles et le personnel enseignant joue le rôle d'assesseurs.

La journée du vote

Le mode de scrutin

Ce premier constat important fait par l'ensemble de la délégation, concerne les améliorations importantes apportées par l'adoption de la nouvelle loi électorale, et, en particulier, la présentation des candidats par listes. En effet, dans cette quatrième phase du processus électoral, les candidats devaient se présenter comme membres d'une liste. Cet mode de scrutin a garanti une « facilitation » de la procédure du vote qui a réduit la cohue dans les bureaux, une simplification dans le choix pour les électeurs, une simplification et une accélération des procédures de dépouillement et de comptage des votes.

Concernant les listes qui ont décidé de se présenter aux élections, il n'y avait aucune obligation prévue par la loi à ce que les listes soient associées aux partis nationaux comme le Fatah, le FPLP, ou le Hamas. On peut néanmoins constater l'existence de listes affiliées à certains partis politiques nationaux qui se présentaient sous l'étiquette « indépendantes ». Ces listes en compétition, on pu, dans certains cas, créer une confusion pour les électeurs.

L'ensemble de la délégation a pu ressentir l'enjeu politique de cette élection et, l'importance particulière de l'adoption de ce mode de scrutin à la veille des élections législatives prévues pour le 25 janvier 2006.

Malgré les progrès indéniables que ce nouveau scrutin a apporté, une question reste ouverte, sans pour autant remettre en cause le déroulement démocratique des élections. Elle concerne le fait que la procédure électorale n'a pas été identique pour l'ensemble des quatre phases, le changement de loi ayant pris effet à partir de la troisième phase.

L'adoption d'un seul registre électoral pour l'inscription des électeurs mis à jour et publié par le Haut comité électoral pour les élections locales a rationalisé et rendu plus transparents les procédures d'inscriptions et l'exercice du droit de vote.

Les chiffres de l'observation

Le scrutin du 15 décembre 2005 a concerné 40 districts (43 municipalités villes et villages) dont quatre villes importantes de Cisjordanie : Ramallah, Al-Bireh, Naplouse, Jenine,

soit 108 centres de vote et 343 bureaux de vote. Les candidats qui se sont présentés aux élections étaient 1341, dont 20% des femmes, et environ 150 000 électeurs s'étaient inscrits dans le registre électoral.

Dans les municipalités d'Al-Mughyer (Jenine) et Burqa (Naplouse), les élections, initialement prévues, n'ont pas eu lieu puisqu'une seule liste s'était présentée candidate et a donc été déclarée vainqueur. À ce propos, la délégation a suggéré, lors d'une conférence de presse à Ramallah le vendredi 16/12/05, que, dans de tels cas, les élections devraient être maintenues dans un souci démocratique.

La mission a pu observer la présence de 174 listes enregistrées. Chaque liste était associée à une lettre de l'alphabet, par exemple H pour les listes Hamas, F pour les listes de Fatah etc. Bien que la délégation n'ait pu ni rencontrer les candidats, ni se renseigner véritablement sur les programmes politiques présentés pendant la campagne électorale, elle a pu noter que le scrutin de liste a encouragé une politisation de la compétition électorale et le développement de véritables programmes.

En effet, la présence des listes qui se présentaient sous une étiquette politique bien reconnaissable a relégué au second plan l'aspect clanique ou familial traditionnel de ces élections.

La mission a pu observer le déroulement des élections dans environ 26 villes ou villages, soit 51 centres de vote et environ 140 bureaux de vote.

Les résultats⁶

Les listes affiliées au parti Fatah de manière « officielle » et « non officielle », sont les suivantes : Filistine Alghad (*la Palestine de demain*), Al Ahd Walwafa' (*le promesse et la fidélité*), Filistine Alghad (*la Palestine de demain*), Alquds (*Jérusalem*), Shuhada' AlAqssa (*les Martyres de l'Aqssa*) ... Les listes de Hamas portaient des noms comme: Al Isslah waltaghyeer (*la réforme et le changement*), Al Isslamiyya Lil Isslah Waltaghyeer (*L'islamique pour la réforme et le changement*), I'tilaf Al Isslah waltaghyeer (*la coalition de la réforme et le changement*)...

⁶ Voir en annexe les résultats des élections.

Les résultats que nous reportons en pièce jointe ont été diffusés par le Haut Comité des Elections Locales (HCLE). On peut remarquer que les listes apparentées Fatah ont remporté les élections dans la majorité des villages. Les listes proches du Hamas ont remporté les élections dans les grandes villes.

III. CONSTATS ET CONCLUSIONS

L'ensemble de la délégation a pu constater que la liberté d'accès aux bureaux de vote et aux urnes était garantie partout et qu'il y avait une présence importante des observateurs locaux ainsi que d'observateurs internationaux notamment du Conseil de l'Europe. Le groupe qui s'est rendu dans le nord de la Cisjordanie, dans la ville de Naplouse, a pu remarquer que même durant la journée de vote, la ville était totalement bouclée par les forces de l'armée israélienne et coupée du reste de la Cisjordanie. L'accès à la ville et aux villages de ce district était difficile pour les électeurs qui, pour une raison ou pour une autre auraient pu se trouver à l'extérieur des barrages imposés par l'armée.

La délégation a pu observer par ailleurs qu'à l'extérieur des bureaux de vote, la propagande ostensible des partis politiques, aussi bien de la part du Fatah que du Hamas ou du FPLP a continué tout au long de la journée des élections. Aucune plainte officielle n'a été constatée lors de l'observation.

La délégation a pu noter que l'ouverture d'un plus grand nombre de centres des votes a réduit les files d'attente tout en facilitant l'accès et donc le vote des électeurs.

L'organisation des bureaux et des centres de vote ne mérite aucune critique majeure. Ils étaient tenus par un personnel qualifié et particulièrement bien formé et notamment par des femmes, ayant une grande maîtrise du processus électoral et étant très strictes sur le respect du code électoral. La délégation a pu observer qu'à l'intérieur des bureaux de vote, les assesseurs étaient reconnaissables grâce au port de casquettes jaunes.

Les urnes scellées étaient installées à l'heure, les listes électorales affichées à l'extérieur du bureau ; les bulletins de vote en liasse étaient donnés un à un, après vérification de l'identité de l'électeur. Le matériel d'information, de sensibilisation et de pédagogie sur les

procédures électorales était en nombre suffisant et de bonne qualité. L' accès au vote était garanti par un plus grand nombre des bureaux de votes prévus à cet effet.

La fermeture du bureau de vote s'est faite à l'heure ; l'urne a été ouverte au vu de tous ; le décompte des bulletins et des bulletins nuls s'est fait sans incident. Le décompte des voix s'est fait sans problème ainsi que le comptage, les observateurs ont d'ailleurs pu constater la bonne tenue des listes d'émargement. Le dépouillement s'est fait dans le calme et selon les règles, sans que la présence d'observateurs ne pèse sur sa sérénité. Le respect mutuel entre les listes en compétition fut remarquable. Une importante présence policière dans les centres de vote a garanti le calme.

D'une manière générale, la délégation a pu constater : un taux de participation très élevé, -plus de 75 % en moyenne, avec un chiffre moindre pour les agglomérations.

Les populations ont manifesté un grand intérêt pour ces élections avec une forte mobilisation populaire et sans qu'aucune violence n'ait été constatée. La délégation a été accueillie chaleureusement par chaque président de centre de vote et par la population en général.

En conclusion, cette journée d'élections locales a été calme. Si la présence du « mur de séparation » érigé par Israël et du contrôle aux check points ont pu obliger certains électeurs à de longues attentes, les conditions de sécurité du vote n'ont pas posé problème. Le travail de préparation a permis la bonne organisation. Le vote, lui-même, s'est déroulé dans une atmosphère festive. Le respect et le professionnalisme manifesté par les Palestiniens sont encourageants et offrent une véritable leçon de démocratie.

La présence importante de jeunes observateurs scrutateurs dans les bureaux de vote a montré l'existence d'une jeunesse fortement politisée. La délégation a pu observer que certaines remarques faites à la suite de précédentes missions d'observations ont été prise en compte lors de cette quatrième phase et notamment la création d'un seul registre électoral.

Quelques points peuvent faire l'objet d'améliorations :

- la pratique du vote assisté pour les illettrés : la loi n'est pas assez précise sur le rôle, la place et l'identité des accompagnateurs. Ce système ne résout en rien la question du vote

familiale. De plus contrairement aux précédentes phases électorales, les noms des assistants n'étaient pas notés et donc non soumis à une vérification supplémentaire;

- l'arrêt de la campagne électorale 24h avant le vote, prévu par la loi, pourrait s'il était appliqué scrupuleusement permettre un climat plus serein aux abords des centres de vote.
- À l'extérieur des centres de vote, les membres de la délégation ont observé la présence de militants des différentes listes présentes qui pointaient les électeurs se rendant aux urnes pour ainsi vérifier que leurs militants s'étaient bien déplacés pour voter, ce qui peut apparaître comme une forme indirecte de pression sur les électeurs.

En conclusion nous ne pouvons que prendre acte du résultat de ces élections dont nous avons pu constater le caractère démocratique.