



Difficultés et avancements en matière de promotion de la participation politique des femmes en Palestine

Article proposé et préparé par le Secrétariat de la Fondation des Femmes de l’Euro-Méditerranée

Table des matières :

- Introduction
- La centralité de la question constitutionnelle dans le système politique
- La participation politique des femmes en Palestine : d’autres chemins vers l’égalité
- Le regard de MIFTAH
- Conclusion
- Références

Introduction

Malgré de nombreux progrès pendant les dernières années, les disparités de genre en Palestine restent très présentes dans différents contextes, notamment la participation politique et l’accès aux postes de décision, entraînant une discrimination à l’égard des femmes structurelle en termes d’égalité des chances politiques. Selon les données facilitées en 2018 par le King’s College, dans le secteur public palestinien le pourcentage de femmes qui occupent des postes de décision était limitée à 11,7 %, les femmes ne représentant que 16 % des sous-ministres, 3 % des sous-secrétaires adjoints et 12 % des directeurs généraux. Ce chiffre s’élevait à 22,7 % comme proportion de femmes occupant le poste de ministres, dont 5 femmes sur un total de 22 ministres en 2018¹, tandis que dans le dernier gouvernement palestinien formé en avril 2019,² les ministres femmes sont 3 sur un total de 22 ministres.³

L’association MIFTAH (the Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy) a coordonné en 2017 le pôle local d’acteurs de l’égalité femmes-hommes (cycle 2), un projet mis en place par la Fondation des Femmes de l’Euro-Méditerranée, en partenariat avec l’IEMed (Institut Européen de la Méditerranée). Dans ce cadre, MIFTAH a mené une étude¹ concernant la participation des femmes dans le système politique palestinien, en jetant une lumière sur les difficultés structurelles d’un système qui, à cause des conflits ouverts vécus premièrement aux niveaux politico-gouvernemental, montre les défis et les opportunités au sein du chemin que la participation démocratique des femmes devrait parcourir pour prendre sa place en tant qu’élément constitutif de ce système politique.

À travers le travail de MIFTAH, cet article interroge la dimension structurelle des obstacles à l’accès des questions de genre et des femmes dans le système politique palestinien, en se focalisant sur la centralité de la question constitutionnelle et de la législation, et réfléchit également aux

¹ Le diagnostic de terrain « Promouvoir la Participation des Femmes et des Jeunes dans le Système Politique Palestinien » s’inscrit dans l’Axe 1 « Renforcer les capacités des acteurs de l’égalité » du Fonds de solidarité prioritaire « Femmes d’avenir en Méditerranée » financé par le Ministère français de l’Europe et des Affaires étrangères, dans le cadre du projet « Développer l’autonomie des femmes » labellisé par l’Union pour la Méditerranée.



efforts complémentaires de promotion d'une perspective de genre et d'une authentique participation politique féminine en Palestine.

La centralité de la question constitutionnelle dans le système politique

Afin d'historiciser le processus constitutionnel palestinien et contextualiser l'importance du lien entre un système politique et sa légitimité pour examiner les questions de genre, il est utile de mentionner le document constitutionnel transitionnel connu avec le nom de Basic Law avant de traiter le cadre actuel marqué par le projet de Constitution de 2016.

La BL (Basic Law) est un document constitutionnel transitoire, rédigé en raison de certaines circonstances historiques et officiellement approuvé en juillet 2002.⁴ Il s'agit du cadre constitutionnel de l'Autorité palestinienne (AP), l'organisme qui gouverne le peuple palestinien en Cisjordanie et Gaza. L'AP a été créée par un accord entre l'Organisation de libération de la Palestine (OLP)ⁱⁱ et le gouvernement d'Israël : les accords d'Oslo de 1993 et plus tard les accords d'Oslo 2 de 1995.⁵ Ratifiée avec beaucoup de retard, la *Basic Law* avait facilité la centralisation du pouvoir entre les mains du président, ce qui n'était pas un problème majeur jusqu'au moment où la communauté internationale a insisté pour diviser le pouvoir exécutif entre un Premier ministre et le président Arafat en 2003. Malgré cette intervention, les pouvoirs se sont encore concentrés dans le bureau du président en raison de la crise qui a suivi les dernières élections du Conseil législatif palestinien (PLC), qui ont eu lieu en janvier 2006 et ont vu le Hamas – mouvement islamiste palestinien – remporter une majorité de sièges au Conseil législatif. Cette victoire du Hamas n'a pas été appréciée au niveau international et l'aide étrangère a été largement supprimée, provoquant, entre autres, une impasse politique et la suspension du PLC.⁶ Il faudrait à ce propos préciser que ces dernières élections du Conseil législatif palestinien avaient vu 17 femmes élues sur 132 sièges totales, dans un système de quotas fortement restrictif et discriminatoire en termes de genre.⁷

Après neuf ans de régime présidentiel par décret, commencé en raison du conflit ouvert avec le Hamas, le président palestinien Mahmoud Abbas, le 3 avril 2016, a pris la décision d'établir la première Haute Cour constitutionnelle palestinienne. L'objectif était d'assurer un suivi juridique des règles et règlements constitutionnels définissant les pouvoirs des autorités, ce qui aurait représenté un moment crucial pour la politique interne de la Palestine et ses arrangements constitutionnels, y inclus pour ce qui concerne la dimension de genre, mais en 2018 le nouveau système semi-présidentiel était encore loin de fonctionner.⁸ Néanmoins, en décembre 2018 la cour constitutionnelle, créée en 2016, a officiellement dissous le Conseil législatif palestinien en l'écartant de la scène politique. Le vide constitutionnel résulté de cette manœuvre a rendu les capacités législatives du gouvernement palestinien impuissantes. En effet, avant la décision de la cour, les lois en Palestine étaient promulguées par décret présidentiel grâce à l'article 43 de la BL

ⁱⁱ L'OLP est l'organisation politique reconnue par les Nations Unies et la Ligue arabe comme la seule représentante légitime du peuple palestinien en Palestine et à l'étranger. L'OLP a été créée en 1964 pour représenter le peuple palestinien auprès des instances internationales, suite au premier Congrès Conseil national palestinien qui s'est tenu à Jérusalem sur la base d'une décision du Sommet de la Ligue arabe qui a eu lieu en 1964 au Caire.



(Basic Law);ⁱⁱⁱ cependant, cet article constitutionnel n'est valable que lorsque le PLC n'est pas en session : le PLC étant dissous, le président ne peut plus faire de lois juridiquement contraignantes.⁹ Malgré cette condition de l'article 43, le président Abbas a continué à l'utiliser pour promulguer des décrets ayant pouvoir de loi, y compris pour promulguer à plusieurs reprises des lois qui promeuvent les droits des femmes en Palestine, leur participation électorale et leurs droits civiques et socio-économiques.

Techniquement, comme noté par Sanaa Alsarghali lors d'une intervention « *The Constitution We Desire ? A Women's Perspective* »¹⁰ organisée par MIFTAH en juin 2019, pour que ces récents décrets en faveur des femmes aient un impact durable et force de loi, ils doivent être présentés au PLC (une fois qu'il aura été re-convoqué) lors de sa première session et approuvés par le même ; c'est pourquoi les organisations féministes en Palestine tiennent à s'assurer que les récentes avancées en matière de droits des femmes soient codifiées dans la nouvelle constitution indépendamment du résultat de la première session du PLC,¹¹ disparu de la scène politique et déjà inscrit dans un mécanisme largement défaillant auparavant.

En septembre 2016, la rédaction du nouveau projet de constitution palestinienne a été achevée, mais n'a pas encore été mise en pratique. Bien que plusieurs éléments de promotion de la participation politique des femmes aient été insérés (comme par exemple l'introduction du système des quotas au 30%), de nombreux observateurs craignent que ce nouveau projet de constitution ne reprenne pas de nombreuses questions et problèmes existants dans la loi fondamentale (Basic Law) actuelle, qui ne comporte pas beaucoup de mentions à la participation politique effective des femmes, ni perspective de genre, à l'exception de la déclaration du principe d'égalité devant la loi et le pouvoir judiciaire à l'article 9.¹² Les critiques au nouveau projet constitutionnel vis-à-vis de la question de genre peuvent être résumées dans la non-reconnaissance effective de :

- la participation égalitaire des femmes ;
- l'alignement sur les conventions internationales (telles que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – CEDAW, l'accord de Pékin, la Convention sur les droits de l'enfant) ;
- la compatibilité de genre dans la constitution, notamment dans sa formulation.¹³

Les quelques éléments susmentionnés fournissent déjà des exemples limpides pour comprendre la difficile accessibilité au fonctionnement législatif palestinien auxquels les associations et les organes qui travaillent pour l'inclusion du genre comme priorité publique doivent faire face.

Avec un cadre légal et constitutionnel représentant en soi un obstacle, les mouvements féministes en Palestine, tout en poursuivant les revendications pour une transformation législative nationale

ⁱⁱⁱ Article 43 de la loi fondamentale (Basic Law) : « Le président de l'Autorité nationale a le droit, dans les cas de nécessité qui ne peuvent être retardés, et lorsque le Conseil législatif n'est pas en session, d'émettre des décrets ayant force de loi. Ces décrets sont présentés au Conseil législatif lors de la première session convoquée après leur promulgation ; dans le cas contraire, ils cesseront d'avoir force de loi. Si ces décrets sont présentés au Conseil législatif, comme mentionné ci-dessus, mais ne sont pas approuvés par ce dernier, ils cessent d'avoir force de loi. » Traduction du Secrétariat de la Fondation des Femmes de l'Euro-Méditerranée



plus inclusive, ont essayé d'autres chemins pour permettre la reconnaissance officielle de la participation politique des femmes, comme le prochain paragraphe essaiera d'illustrer.

Simultanément, les femmes et les filles palestiniennes ont depuis longtemps utilisé les manifestations publiques citoyennes, même dans un contexte de répression multiple plutôt singulier,¹⁴ pour faire progresser les instances de participation et liberté féminines, formellement freinées par un système politique extrêmement restrictif et non-légitime à l'égard de la citoyenneté.

La participation politique des femmes en Palestine : d'autres chemins vers l'égalité

L'urgence d'adresser la fragmentation légale palestinienne et d'unifier les lois a été reprise également en tant que nœud central lors de la considération du rapport de l'État de Palestine par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes du 11 juillet 2018.¹⁵ En effet, la Palestine a accédé officiellement à la Convention CEDAW le premier avril 2014,¹⁶ déjà signée par le président Mahmoud Abbas le 8 mars 2009.

En outre, elle a développé un Plan d'Action National concernant la résolution UNSCR 1325 sur les Femmes, la Paix et la Sécurité pour la période 2017-2019 dirigé par le ministère palestinien en charge des questions de genre (*Women's Affairs*): ce plan intègre les orientations de la Stratégie de plaidoyer pour les femmes, la paix et la sécurité (FPS ou WPS), qui a été élaborée par la Coalition nationale pour la mise en œuvre de la RCSNU 1325 en 2015.¹⁷ Visant en premier lieu à protéger les femmes et les filles palestiniennes des violations de l'occupation israélienne – inévitable source de discrimination intersectionnelle –, et travaillant pour accroître la participation des femmes au rétablissement de la paix et à la résolution des conflits en intégrant leurs points de vue dans les accord de réconciliation et en traitant l'impact des conflits sur les femmes,¹⁸ le Plan met bien en évidence que, pour que les opportunités pour les femmes puissent s'affirmer dans l'espace politique, il faut envisager la création de mécanismes institutionnels et d'une infrastructure juridique pour les mettre en œuvre.¹⁹ Cette vision devrait s'articuler « autour de la démocratie, de la justice et du respect des droits humains des femmes afin de mettre en place un système social, sanitaire et éducatif adapté pour assurer une participation féminine active et authentique et faire progresser la société aux niveaux politique, social et économique ».²⁰

Le bureau de l'UNESCO à Ramallah, également, travaille pour l'alignement de la législation nationale palestinienne sur les traités internationaux concernant l'égalité de genre. À cette égard, il a travaillé à la reconnaissance du statut juridique du *Gender Policy Institute* rendu possible grâce à la ministre en charge de l'égalité de genre, Amal Hamad, qui a émané le 10 juin 2019 un décret gouvernemental accordant à l'Institut le statut juridique nécessaire pour en faire une entité nationale palestinienne autonome, une manœuvre juridique implémentée pour la première fois dans toute la région MENA.²¹ Le focus de l'Institut sera le renforcement de la responsabilité en matière d'égalité des genres à travers l'élaboration de politiques efficaces et leur mise en œuvre en partenariat avec les institutions de l'Autorité palestinienne, les OSC et les universités, avec l'objectif de contribuer à orienter le débat politique.²²

Parmi d'autres mesures, le nouveau gouvernement de Mohammad Shtayyeh, élu premier ministre de l'Autorité Palestinienne le 10 mars 2019,²³ a adopté en novembre une loi fixant l'âge minimum du mariage à 18 ans pour les deux sexes afin de réduire les taux de mariage précoce, et protéger les droits à l'éducation des filles palestiniennes.²⁴

Ces épisodes et évolutions décèlent l'implication gouvernementale à l'égalité de genre et à la promotion des droits des femmes, mais n'éclipsent pas les empêchements d'un système étatique complexe comme celui palestinien.

Cela dit, beaucoup des récentes manœuvres (parmi lesquelles, les susmentionnées) représentent des véritables avancements en terme d'égalité et permettent la promotion officielle d'une perspective de genre aux niveaux politiques, socio-économiques et culturels, bien que plusieurs estiment que ce processus n'adresse pas les inégalités structurelles vécues par les femmes et les filles palestiniennes de manière directe et se développe au sein d'un système de législations satellitaire qui exclut, comme analysé précédemment, la Constitution.

La question de la légitimité du système de l'État palestinien (dont le processus constitutionnel représente un symbole) au sein de l'occupation israélienne, reste aux faits un obstacle primordial. La dimension hégémonique du système politique israélo-palestinien pèse doublement sur les femmes, ayant celle-ci pour résultat, parmi beaucoup d'autres effets, l'empêchement de la facilitation de possibles synergies entre les luttes et les avancements des femmes d'Israël et de Palestine, ou de transformations potentielles aptes à la création d'un terrain commun qui pourrait avoir un haut pourcentage de probabilité d'être un terrain fertile.²⁵

Le regard de MIFTAH

Au même temps, et pour revenir sur la question du système étatique palestinien et sa légitimité, l'association MIFTAH a reconnu comme entraves au changement ce que l'on peut appeler une attitude à « privilégier la lutte politique et négliger la lutte sociale » : « les programmes de l'OLP et ceux de diverses factions et partis politiques palestiniens accordent la priorité à la lutte politique et militaire, la lutte contre l'occupation, la libération du territoire et la création d'un État palestinien tout en négligeant la lutte sociale. Ils ne prennent pas en compte le type d'État et de société qu'ils veulent, ni les droits et les obligations, ni la justice et l'égalité ».²⁶

La majorité des factions politiques ne prêterait pas d'attention aux luttes sociales, selon l'association palestinienne, puisqu'il s'agirait de questions qui peuvent attendre la libération de la Palestine et qui pourraient être traitées après la création d'un État : « la faible représentation des femmes aux postes de direction et de décision découle également de cette réflexion et du fait que les questions sociales, de la justice et de l'égalité, et des droits en général, sont négligées ».²⁷

Dans un contexte dans lequel il semble important de pouvoir catégoriser la lutte pour les droits de femmes sous l'angle sociale ou l'angle politique, qui se chevauchent aisément, s'instaure la nécessité d'établir des priorités parallèles pour poursuivre l'égalité de genre pour les femmes palestiniennes.

C'est pourquoi, parmi les recommandations proposées par MIFTAH dans le cadre de l'étude conduite en 2017, figure l'exigence d'élaborer une vision, des projets et de plans de la part des mouvements féministes et les mouvements des jeunes qui leur soient propres et « qui leur permettent de mettre en place des mécanismes pour obtenir des droits, établir un programme de travail, formuler des demandes spécifiques et lancer des programmes visant à créer une société dans laquelle les femmes et les jeunes jouent un rôle important ».²⁸



Centrales restent les efforts visant à reformer le système politique palestinien (notamment les systèmes électoraux des organes du Conseil National Palestinien et de l'Organisation de la libération de la Palestine), à travers lesquels MIFTAH plaide pour des dialogues axés sur l'égalité des droits des femmes et des jeunes en termes de participation à la vie politique, et se plaint de la lenteur de l'action politique dans ce domaine établissant un système encore profondément inégalitaire.²⁹

Conclusion

Les obstacles auxquelles les femmes et les filles palestiniennes doivent faire face au niveau politique présentent des caractères de criticité uniques, indiquant que le chemin pour atteindre l'égalité dans la participation politique des femmes pourrait être encore longue, comme dans beaucoup d'autres pays du monde. Toutefois, la citoyenneté palestinienne dans son ensemble poursuit un gros travail de plaidoyer multidimensionnel qui est en train de donner des résultats pour et grâce aux nouvelles générations, ainsi qu'aux efforts des organisations de la société civile ayant pour but de mettre fin à toute forme de discrimination envers les femmes en Palestine, tout d'abord en rappelant les responsabilités politiques institutionnelles dans la favorisation d'un système plus égalitaire.

Références

¹ Samaroo, D. (2018), « The Political Participation of Palestinian Women in Official and Non-Official Organizations in Limited Horizon » – International Centre for the Study of Radicalisation, Department of War Studies, King's college London, pp. 9-10

URL: https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/12/KPMED-Paper_The-Political-Participation-of-Palestinian-Women-in-Official-and-Non-Official-Organizations-in-Limited-Horizon.pdf

² Wafa – Palestinian News & Info Agency (2019) « New 18th Palestinian government sworn-in » 13/4/2019

URL : <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=E6QPXqa110069282697aE6QPXq>

³ State of Palestine, Council of Ministers (2019) « The Eighteenth Government »

URL: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Government/indexEn#>

⁴ Biagi F., Mansari A., Alsarghali, S. (2019) « Constitutional Principles in Palestine – Expanded Workshop Proceedings 2019/06/25 », MIFTAH the Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy, 31/11/2019, p. 29

URL:

http://www.miftah.org/Publications/Books/Constitutional_Principles_in_Palestine_wrokshop_proceedings_June_2019_English.pdf

⁵ Israel Ministry of Foreign Affairs (1995), « The Israeli-Palestinian Interim Agreement, 28/09/1995 »

URL:

<https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israeli-palestinian%20interim%20agreement.aspx>

⁶ Précité, « Constitutional Principles in Palestine » (2019), p.30

⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance « Gender Quota Database, State of Palestine » URL : <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/246/35>

⁸ Précité, « Constitutional Principles in Palestine » (2019), p.30-31

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Leçon de Sanaa Alsarghali au sein de la conférence « Constitutional Principles » tenue par MIFTAH en collaboration avec le centre *Constitutional Studies Centre at An-Najah National University* et l'association *Women Media and Development Association* le 25/06/2019.

URL:

http://www.miftah.org/Publications/Books/Constitutional_Principles_in_Palestine_workshop_proceedings_June_2019_English.pdf

¹¹ Précité, « Constitutional Principles in Palestine » (2019), p.33

¹² Basic Law of the Palestinian National Authority, publiée à Ramallah le 18 mars 2003

URL : <https://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law>

¹³ Précité, « Constitutional Principles in Palestine » (2019), p.46

¹⁴ Barghouti, M. (2020) « Il est temps d'en finir avec l'Autorité de Ramallah », Union Juive Française pour la Paix - 08/02/2020

URL : <http://www.ujfp.org/spip.php?article7672&lang=fr>

¹⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme - HCDH (2018), « Committee on the Elimination of Discrimination against Women considers the report of the State of Palestine » 11/07/2018

URL : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23377&LangID=E>

¹⁶ Nations Unies (2017) « Conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAW/C/PSE/1 » - Examen des rapport soumis par les États parties en application de l'article 18 de la Convention et conformément à la procédure simplifiée de présentation des rapports – Rapports initiaux des États attendus en 2015 – État de Palestine. 24/05/2017

URL : <https://digitallibrary.un.org/record/1306786>

¹⁷ State of Palestine, Ministry of Women's Affairs (2017) « The National Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 », Women, Peace and Security – Palestine 2017 – 2019.

URL : <http://peacewomen.org/action-plan/national-action-plan-palestine>

¹⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹⁹ Women's International League for Peace and Freedom (2017), « National Action Plan : Palestine », United Nations Office – PeaceWomen

URL : <http://peacewomen.org/action-plan/national-action-plan-palestine>

²⁰ *Ibidem*.

²¹ UNESCO National Office for Palestine (2019) « UNESCO and the Ministry of Women's Affairs officially established the first Gender Policy Institute in Palestine and the Arab Region » - 18/06/2019.

URL: <https://en.unesco.org/news/unesco-and-ministry-womens-affairs-officially-established-first-gender-policy-institute>

²² UNESCO National Office for Palestine (2019) « UNESCO and the Government of Norway officially handed-over the Gender Policy Institute (GPI) to the Ministry of Women's Affairs (MoWA) » -14/10/2019.

URL : <https://en.unesco.org/news/unesco-and-government-norway-officially-handed-over-gender-policy-institute-gpi-ministry-womens>

²³ European Council on Foreign Relations: Mapping Palestinian Politics – ECFR online project.

URL : https://www.ecfr.eu/mapping_palestinian_politics/detail/mohammad_shtayyeh_prime_minister

²⁴ Abumaria D. (2019) « PA outlaws child marriage » - The Jerusalem Post – 15/11/2019.

URL : <https://www.jpost.com/Middle-East/PA-Outlaws-Child-Marriage-606874>

²⁵ The New Arab (2020) « The four Palestinian women behind stunning Joint List surge in Israel's elections » -13/03/2020.

URL : <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2020/3/13/the-palestinian-women-behind-joint-lists-israeli-election-surge>

²⁶ The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy – MIFTAH (2017), « Promouvoir la participation des femmes et des jeunes dans le système politique palestinien » - Fondation des Femmes de l'Euro-Méditerranée & IEMed Institut Européen de la Méditerranée, Diagnostic de terrain 9, 2^{ème} cycle, p. 16.

URL : <https://www.euromedwomen.foundation/pg/fr/documents/view/7455/diagnostic-terrain-promouvoir-participation-femmes-jeunes-dans-systeme-politique-palestinien>

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 19

²⁹ *Ibidem*, p. 18