

Délégués des Ministres

Documents CM

CM(2016)117

16 août 2016¹

1264 Réunion, 14 septembre 2016

2 Démocratie et questions politiques

**2.6 Priorités de coopération de voisinage avec la Palestine*
(2016-2017)**

Document préparé par le Bureau de la Direction générale des programmes et la Direction des Relations extérieures

Point à examiner par le GR-EXT lors de sa réunion du 6 septembre 2016

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	2
I. INTRODUCTION	3
Politique du Conseil de l'Europe à l'égard de son voisinage immédiat	3
Relations bilatérales entre le CdE et la Palestine*	3
Coopération institutionnelle	3
II. DIALOGUE POLITIQUE	4
III. CADRE DU PROGRAMME DE COOPERATION	4
Principaux objectifs	4
Structure	4
Méthodes de mise en œuvre.....	4
Évaluation des progrès réalisés	5
L'UE : un partenaire clé	5
Financement.....	5
Coopération avec d'autres partenaires nationaux et internationaux	5
1. DROITS DE L'HOMME	6
1.1. Prévention de la violence domestique	6
2. ÉTAT DE DROIT	6
2.1. Réforme de la justice.....	6
2.2. Prévention et répression de la corruption	7
3. DÉMOCRATIE.....	7
3.1. Coopération interparlementaire	7
Annexe: Tableau financier	9

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

* Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre du Conseil de l'Europe sur cette question.

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ANP	Autorité Nationale Palestinienne
APCE	Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
CM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CdE	Conseil de l'Europe
CEPEJ	Commission Européenne pour l'efficacité de la justice
CLP	Conseil législatif palestinien
CNP	Conseil national palestinien
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
EUPOL COPPS	Mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens
GR-EXT	Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures
ODGP	Bureau de la Direction générale des Programmes
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PATHS	Programme de formation avancée dans le domaine des droits de l'homme, l'Etat de droit et de la démocratie pour le Sud de la Méditerranée du Sud
UE	Union européenne
UNIDEM	Université pour la Démocratie

I. INTRODUCTION

Politique du Conseil de l'Europe à l'égard de son voisinage immédiat

Lors de sa 121^e Session à Istanbul le 11 mai 2011, le Comité des Ministres (CM) a pris note des propositions du Secrétaire Général relatives à une politique du Conseil de l'Europe (CdE) à l'égard de son voisinage immédiat et l'a invité à élaborer des plans d'action pour la mise en œuvre de cette politique, afin que le CM les avalise.

Cette politique énonce les objectifs suivants :

- faciliter la transition politique vers la démocratie ;
- contribuer à promouvoir la bonne gouvernance sur la base des normes et des mécanismes pertinents du CdE ;
- renforcer et élargir l'action régionale du CdE dans la lutte contre les menaces transfrontalières et mondiales.

Les instruments de coopération peuvent inclure la formulation de conseils, l'observation des élections, la coopération parlementaire et le renforcement des capacités dans les domaines de la bonne gouvernance, de l'état de droit et de la démocratie.

La coopération avec les bénéficiaires intéressés doit être totalement régie par les principes et les normes du CdE et s'attacher à répondre aux demandes exprimées.

C'est dans ce contexte qu'un cadre de coopération a été élaboré, prévoyant notamment :

- des dialogues pour la coopération avec le voisinage ;
- des priorités de coopération avec le voisinage.

Relations bilatérales entre le CdE et la Palestine*

La Palestine* est un partenaire de la coopération avec le CdE dans le cadre de la politique à l'égard des régions voisines depuis le lancement de cette initiative en 2011.

Le premier pas vers l'institutionnalisation des relations a été l'octroi du statut de « Partenaire pour la démocratie » par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) au Conseil national palestinien (CNP) en 2011. Le Président Abbas s'est adressé à l'Assemblée à cette occasion et, depuis, le CNP participe activement aux travaux de l'APCE.

En ce qui concerne le dialogue politique à haut niveau, les premières réunions entre le Secrétaire Général et le Président Abbas se sont tenues en marge du segment de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York en 2011 ainsi qu'en marge de l'allocution prononcée par le Président Abbas devant l'APCE. Le Secrétaire Général a effectué une visite officielle à Ramallah en 2012 et, à cette occasion, a rencontré le Président Abbas et le Premier ministre de l'époque, Salam Fayyad ; il a alors été convenu d'ajouter une dimension bilatérale à la coopération établie dans le cadre de la politique du CdE à l'égard des régions voisines.

Ces contacts politiques ont été suivis au niveau technique de manière à identifier des domaines et des modalités spécifiques de coopération bilatérale. En septembre 2015, une délégation palestinienne de haut niveau – incluant le vice-ministre chargé des affaires européennes au ministère des Affaires étrangères et le président du Haut Conseil de la magistrature – s'est rendue à Strasbourg. Un cadre institutionnel a ensuite été mis en place à cette fin et le comité de programmation établi dans ce contexte a tenu deux réunions (l'une à Ramallah le 26 avril 2016 et l'autre à Strasbourg le 31 mai 2016) qui ont permis de convenir des domaines et des modalités de coopération, ainsi que du processus de rédaction du document « Priorités de coopération de voisinage ». Ce processus a débouché sur l'élaboration du présent document.

Coopération institutionnelle

La coopération institutionnelle a débuté en 2005 avec l'octroi à l'Association des pouvoirs locaux palestiniens du statut d'observateur auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Par la suite, en 2008, le CM a accepté d'autoriser la coopération entre la Commission de Venise et l'Autorité nationale palestinienne afin de permettre à cette dernière de solliciter des avis de la Commission de Venise.

Comme indiqué plus haut et conformément à la Résolution 1830 (2011) de l'APCE, le CNP s'est vu octroyer le statut de « Partenaire pour la démocratie » par l'APCE en 2011. Depuis lors, l'APCE a adopté deux résolutions – Résolution 1969 (2014) et Résolution 2105 (2016) – sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le CNP.

Il convient également de rappeler que la Palestine* est couverte par la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines et participe à la dimension régionale du Programme conjoint Union européenne/Conseil de l'Europe intitulé « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (le « Programme Sud »).

II. DIALOGUE POLITIQUE

Le processus de rédaction s'est accompagné d'un dialogue politique. Ce dialogue était important non seulement pour identifier les questions – exposées dans le présent document – sur lesquelles porterait la coopération/les actions, mais aussi pour prendre en considération le contexte local et régional de notre action ainsi que d'autres facteurs pertinents. Il se poursuivra dans le cadre de la mise en œuvre de ces actions et sera mené à la fois au niveau politique et au niveau technique. A cette fin, des réunions au niveau ministériel ainsi qu'à celui des hauts fonctionnaires sont envisagées.

III. CADRE DU PROGRAMME DE COOPERATION

Principaux objectifs

Le présent document est un outil stratégique flexible et dynamique, définissant un cadre détaillé de coopération bilatérale. Il établit les priorités et le cadre de la coopération pour la période 2016-2017 et vise en particulier à aider les autorités palestiniennes compétentes à relever des défis nationaux liés aux droits de l'homme, à l'état de droit et à la démocratie.

Les principaux objectifs et domaines présentés dans ce document se fondent sur les priorités arrêtées par les autorités palestiniennes dans les domaines de compétence du Conseil de l'Europe. Ils se basent également sur une analyse approfondie des activités de coopération conçues et mises en œuvre par d'autres organisations internationales. L'action du CdE dans la région s'attachera à promouvoir les synergies et à éviter les chevauchements d'activités.

Structure

Les actions de coopération mentionnées dans le présent document sont présentées selon les trois piliers du Programme d'activités du CdE : I) Droits de l'homme, II) État de droit et III) Démocratie.

Méthodes de mise en œuvre

Les Priorités de coopération de voisinage actuelles mettent l'accent sur la sensibilisation aux normes européennes et sur le renforcement des capacités des parties prenantes palestiniennes concernées dans des domaines clés.

Le CdE compte recourir à plusieurs méthodes de mise en œuvre pour mettre les compétences et l'expérience des experts de l'Organisation directement au service des bénéficiaires ciblés : i) la détermination des besoins est une condition préalable à l'identification des lacunes et des déficiences du cadre juridique et institutionnel et à la formulation de recommandations par les experts ; ii) l'évaluation de la législation et de la pratique par des experts aidera les autorités à élaborer et mettre en œuvre des lois et des politiques conformes aux normes européennes ; iii) des tables rondes et des groupes de travail d'experts permettront des échanges de bonnes pratiques et des examens par les pairs ; iv) des conférences permettront de discuter avec un public plus large des recommandations formulées par les experts et de leur mise en œuvre rapide et de définir des positions communes ; v) des cours de formation permettront aux participants d'acquérir de nouvelles connaissances, tandis que des sessions de formation des formateurs permettront de transmettre aux intéressés des connaissances approfondies et des compétences méthodologiques afin qu'ils puissent mener des actions de formation concernant des sujets et des domaines d'action spécifiques ; vi) des mesures de sensibilisation viseront le grand public.

Du côté palestinien, les parties prenantes seront invitées à participer à des événements régionaux organisés par le CdE dans la région sud de la Méditerranée, selon la convenance.

Toutes les actions entreprises sur la base du présent document devront s'inscrire dans la durée. De ce point de vue, une attention particulière sera portée aux projets pilotes pouvant ultérieurement être étendus à la formation de formateurs, à la création de réseaux professionnels incluant des experts du CdE et des partenaires palestiniens, ainsi qu'au renforcement des capacités professionnelles et institutionnelles.

Une attention particulière sera aussi accordée aux questions transversales, notamment l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Pour ce faire, les Lignes directrices sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les activités de coopération du CdE serviront de référence dans le cadre de la mise en œuvre des actions identifiées. L'exécution des activités correspondant aux priorités de coopération devrait également faciliter la participation de la société civile, s'il y a lieu, conformément aux Lignes directrices sur la participation des organisations de la société civile dans les activités de coopération du CdE.

Évaluation des progrès réalisés

Il appartiendra au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de procéder à l'évaluation générale de la coopération par le biais de son Groupe de rapporteurs sur les relations extérieures (GR-EXT) qui sera régulièrement informé par le Secrétariat de l'avancement de la mise en œuvre des priorités de coopération de voisinage. À cette fin, le Bureau de la Direction générale des programmes publiera un rapport d'étape à mi-parcours et un rapport final d'évaluation fin 2017 en prenant en considération l'évaluation conjointe effectuée dans le cadre d'un comité directeur bilatéral.

L'impact des activités menées dans ce cadre de coopération sera évalué pour chaque programme et chaque projet, conformément au processus d'évaluation et aux exigences des différents donateurs.

L'UE : un partenaire clé

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne travaillent en étroite coopération dans la région sud de la Méditerranée depuis 2012. Actuellement, cette coopération s'inscrit dans le cadre du Programme conjoint « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (Programme Sud II, 2015-2017). Le Programme Sud est à ce jour le principal instrument de coopération entre le CdE et la région. Il vise avant tout la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, mais il soutient également la coopération régionale avec d'autres bénéficiaires dans la région.

Étant l'un des bénéficiaires de ce programme, la Palestine* a envoyé des représentants à plusieurs événements régionaux organisés par le CdE, comme le Forum de Lisbonne, les séminaires UNIDEM et PATHS et des conférences de l'APCE. Cette dimension régionale de la coopération sera maintenue dans le cadre des présentes Priorités de coopération de voisinage.

Un comité directeur – composé de représentants de la Palestine*, du CdE et de l'UE – soutiendra, suivra et évaluera la mise en œuvre des projets décrits dans le présent document et ayant reçu l'appui de l'UE.

Financement

Outre la contribution du CdE (expertise, conseil, coordination), la coopération de l'Organisation avec les régions voisines sera financée par des ressources extrabudgétaires telles que le Programme Sud II et des contributions volontaires émanant de donateurs internationaux.

Coopération avec d'autres partenaires nationaux et internationaux

Les priorités, telles qu'elles sont décrites ci-après, seront poursuivies non seulement dans le contexte de la coopération avec l'UE, mais également en étroite collaboration avec d'autres partenaires et contributeurs financiers nationaux et internationaux.

1. DROITS DE L'HOMME

1.1. Prévention de la violence domestique

Objectif général : prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes

Des préoccupations concernant la violence à l'égard des femmes en Palestine* ont été exprimées par les acteurs internationaux et nationaux, ainsi que dans la Résolution 2105 (2016) de l'APCE « Évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil national palestinien ». L'APCE « appelle les autorités palestiniennes à agir de manière résolue contre ce fléau, en coopération avec la société civile et plus spécifiquement les organisations de femmes ». Dans ce contexte, la sensibilisation aux normes européennes dans ce domaine est considérée comme une priorité. Des représentants palestiniens ont déjà participé à la conférence internationale organisée conjointement par l'APCE, le ministère italien des Affaires étrangères et le Parlement italien à l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul (Rome, 18-19 septembre 2014).

Résultats attendus :

- Les intervenants et les représentants de la loi palestiniens sont davantage sensibilisés aux normes du CdE en matière de prévention de la violence à l'égard des femmes et de lutte contre cette violence ;
- Les capacités et la coordination des intervenants institutionnels et autres concernés par le réexamen et la modification des lois et les méthodes de gestion des affaires de violence sexiste sont renforcés ;
- L'accès des femmes victimes de violence à la justice est amélioré.

Principaux partenaires : ministère de la Condition féminine ; ministère de la Justice ; bureau général du personnel ; société civile ; professionnels du droit et autorités répressives (y compris justice et police) ; services sociaux et professionnels de santé.

2. ÉTAT DE DROIT

2.1. Réforme de la justice

Objectif général : soutenir la réforme de la justice constitutionnelle en renforçant la coopération avec la Commission de Venise et en améliorant le fonctionnement des tribunaux avec l'aide de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

Les débuts de la coopération entre la Commission de Venise et l'Autorité nationale palestinienne (ANP) remontent à mai 2008². Cette coopération permet à l'Autorité de solliciter des avis de la Commission. Cette dernière a adopté un avis sur la loi relative à la Haute Cour constitutionnelle de l'ANP en mars 2009 et un représentant palestinien indépendant assiste à toutes les sessions plénières de la Commission. De même, des représentants palestiniens participent régulièrement aux activités régionales de la Commission de Venise comme UNIDEM. Établie en avril 2016, la première Cour constitutionnelle palestinienne n'est pas encore pleinement opérationnelle.

Le Plan de développement palestinien dans le domaine de la justice définit cinq priorités principales pour les sept prochaines années.

Dans le contexte de la réforme de la justice, il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité du système judiciaire notamment en ce qui concerne le retard accumulé dans l'examen des affaires. La CEPEJ a une vaste expérience de l'évaluation des systèmes judiciaires dans les États membres du Conseil de l'Europe, mais également dans des pays comme le Maroc, la Tunisie et la Jordanie.

Résultats attendus :

- La coopération avec la commission de Venise est encore renforcée, en particulier dans le domaine de la justice constitutionnelle ;
- Les outils pertinents de la CEPEJ sont introduits dans une juridiction pilote sélectionnée à cette fin dans le but d'améliorer le fonctionnement quotidien des tribunaux et la qualité de la justice.

² CM/Del/Dec(2008)1026/10.1d.

Principaux partenaires : ministère de la Justice, Conseil supérieur de la magistrature, tribunal pilote, Bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien à la police palestinienne (EUPOL COPPS).

2.2. Prévention et répression de la corruption

Objectif général : promouvoir la bonne gouvernance et la prévention de la corruption sur la base des normes, mécanismes et instruments pertinents du Conseil de l'Europe en renforçant le cadre institutionnel et les capacités opérationnelles

La Palestine* est partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption depuis avril 2014. Selon les conclusions de diverses enquêtes sur la corruption et de plusieurs indicateurs de gouvernance, elle aurait accompli des progrès notables en matière de renforcement des systèmes de gouvernance publique. Pourtant, la corruption demeure un problème important, comme cela ressort de rapports de l'UE, de la Banque mondiale et de Transparency International qui donnent un aperçu complet de la situation en Palestine* et décrivent les réformes et les stratégies visant à prévenir et à combattre ce fléau. La corruption sectorielle dans des domaines comme l'éducation, la santé et la justice demeure également préoccupante.

Selon des enquêtes nationales, la perception de la corruption demeure élevée dans la population. D'après un sondage effectué par le *Palestinian Centre for policy and survey research*³, plus de 81 % des Palestiniens pensent que la corruption prévaut dans leurs institutions nationales.

Les autorités palestiniennes déploient des efforts pour renforcer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption. Un certain nombre de lois anticorruption ont été promulguées et des institutions compétentes dans ce domaine ont été créées : la Commission anticorruption, le tribunal des infractions de corruption, le Bureau national d'audit et de contrôle administratif et la Cellule d'appui dans la lutte contre la délinquance économique (intégrée au Bureau du procureur général). Toutefois, ces efforts demeurent fragmentés et il serait nécessaire de renforcer la coordination entre les institutions concernées.

Résultats attendus :

- Evaluation du cadre législatif et institutionnel de la lutte contre la corruption sur la base de la méthodologie de suivi du CdE et formulation de recommandations spécifiques concernant les éléments en place et ceux qui font défaut ;
- Renforcement des capacités de prévention et de répression de la Commission anticorruption et des représentants des autres instances nationales compétentes participant aux réformes dans ce domaine.

Principaux partenaires : Commission anticorruption, Conseil supérieur de la magistrature, Bureau national d'audit et de contrôle administratif, Bureau du procureur général (Cellule d'appui dans la lutte contre la délinquance économique) et École nationale palestinienne d'administration.

3. DÉMOCRATIE

3.1. Coopération interparlementaire

Objectif général : familiariser le Conseil national palestinien (CNP) et le Conseil législatif palestinien (CLP) avec les pratiques parlementaires européennes et contribuer au renforcement des capacités de ces organes

Le CNP s'est vu octroyer le statut de Partenaire de l'APCE pour la démocratie en 2011. Une délégation de ce Conseil assiste régulièrement aux sessions plénières et aux réunions de commission de l'Assemblée, ainsi qu'aux conférences/séminaires régionaux qu'elle organise. L'activité du CNP étant assez limitée, y compris en tant qu'organe législatif, les capacités de ses membres et de son personnel, ainsi que de ceux du CLP, pourraient bénéficier d'échanges d'expériences – visant des questions ciblées – avec les parlements d'États membres du CdE et d'autres pays voisins partenaires.

³ Sondage d'opinion palestinien n° (54) – communiqué de presse du *Palestinian Centre for policy and survey research*, 2014. <http://www.pcpsr.org/en/node/505>

Résultats attendus :

- La coopération entre l'Assemblée parlementaire et le CNP est renforcée, les représentants du CNP et du CLP participent activement aux sessions plénières et aux réunions de commission de l'APCE, ainsi qu'aux conférences et séminaires régionaux ;
- Les capacités des membres et du personnel du CNP à relever les défis en matière de droits de l'homme, d'état de droit et de démocratie, notamment dans les domaines mentionnés dans la Résolution (2015) 2016 et dans les domaines de coopération prioritaires identifiés dans le présent document, sont renforcées.

Principaux partenaires : Conseil national palestinien et Conseil législatif palestinien.

Annexe: Tableau financier

Priorités de coopération de voisinage pour la Palestine* 2016-2017	Besoins estimés	Financement UE	Contributions volontaires	A financer
DROITS DE L'HOMME				
Prévention de la violence domestique	55 000	55 000		0
Sous-total Droits de l'homme	55 000	55 000	0	0
ÉTAT DE DROIT				
Réforme de la justice (CEPEJ+Commission de Venise)	100 000	100 000		0
Prévention et lutte contre la corruption	150 000	150 000		0
Sous-total État de droit	250 000	250 000	0	0
DEMOCRATIE				
Coopération interparlementaire	50 000	50 000		0
Sous-total Démocratie	50 000	50 000	0	0
TOTAL	355 000	355 000	0	0