Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14002
15 mars 2016

Evaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil national palestinien

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Jordi XUCLÀ, Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Après une première évaluation en 2014, le rapport fait le bilan des développements en Palestine et de la mise en œuvre des engagements pris par le Conseil national palestinien en octobre 2011, lorsque le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire lui a été octroyé. Il regrette que la situation sur place en ce qui concerne la réconciliation avec Gaza et les négociations avec Israël ne se soit guère améliorée.

Le rapport se félicite du fait que la délégation palestinienne partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée fasse pleinement usage de ses possibilités de participer aux activités de l'Assemblée, mais regrette que les efforts pour mobiliser toutes les compétences du Conseil de l'Europe, afin de contribuer à la pleine mise en œuvre des réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens, n'aient à ce jour pas abouti à des résultats concrets.

Le rapport demande à nouveau tant au Conseil de l'Europe qu'au Conseil national palestinien de redoubler d'efforts afin de remplir les obligations qu'ils ont prises respectivement lorsqu'ils sont devenus partenaires pour la démocratie et propose de continuer à examiner la mise en œuvre de ces engagements et de réévaluer le partenariat au moment opportun.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau du 31 janvier 2014, Renvoi 4025 du 31 janvier 2014.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Xuclà, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Les critères 5
3. Les constatations 7
4. Conclusions 10

A. Projet de résolution[2]

1. Le 4 octobre 2011, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1830 (2011) sur la demande de statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Conseil national palestinien, accordant le statut de partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien (CNP). Après le Parlement du Maroc, le CNP a été le deuxième à se voir attribuer ce statut mis en place par l'Assemblée en 2009 pour développer la coopération institutionnelle avec les parlements d'Etats voisins du Conseil de l'Europe.

2. En adressant sa demande officielle pour obtenir ce statut, le Conseil national palestinien a déclaré qu'il partageait les mêmes valeurs que celles défendues par le Conseil de l'Europe et a pris une série d'engagements politiques conformément à l'article 62.2 du Règlement de l'Assemblée. Ces engagements sont énoncés au paragraphe 4 de la Résolution 1830 (2011).

3. En outre, l'Assemblée a estimé, au paragraphe 12 de la résolution susmentionnée, qu'un certain nombre de questions spécifiques étaient essentielles pour renforcer la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les Territoires palestiniens. Elle a souligné que l'obtention de progrès sur la voie des réformes est le but principal du partenariat pour la démocratie et que ces progrès doivent servir de référence pour évaluer l'efficacité de ce partenariat.

4. Le 28 janvier 2014, l'Assemblée a adopté la Résolution 1969 (2014) sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie avec le Conseil national palestinien, dans laquelle elle a noté que «[l]a scission entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, et l'occupation par Israël de la plus grande partie des Territoires palestiniens ont empêché le Conseil national palestinien de satisfaire à certains des engagements politiques contractés lors de sa demande de statut de partenaire pour la démocratie et de mettre en œuvre certaines des réformes mentionnées dans la Résolution 1830 (2011)».

5. Deux ans plus tard, l'Assemblée regrette que la situation ne se soit guère améliorée sur place. Au contraire, des accords entre les autorités palestiniennes et les dirigeants de fait de Gaza, ont été annoncés – la récente tentative de réconciliation de Doha étant le dernier – mais n'ont jamais été mis en œuvre et les négociations entre les Gouvernements de Palestine et d'Israël sont dans une impasse. Rien n'indique que la situation puisse se débloquer dans un avenir proche.

6. En conséquence, les élections législatives et présidentielle, attendues depuis longtemps, n'ont toujours pas eu lieu et n'auront probablement pas lieu dans un avenir prévisible. L'Assemblée réaffirme une nouvelle fois son soutien à une solution à deux Etats, appelle à mettre un terme à l'occupation illégale des Territoires palestiniens par Israël et déplore la poursuite de la construction de colonies illégales sur ces territoires.

7. Dans ce contexte et à la lumière de la Résolution 1969 (2014), l'Assemblée:

7.1. se félicite de la participation active de la délégation parlementaire palestinienne aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions, qui permet de tenir l'Assemblée informée de l'évolution politique du pays à la lumière des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe;

7.2. note que, en dépit de la mise en place depuis 2005 d'un moratoire de fait sur les exécutions en Cisjordanie, les tribunaux de Gaza continuent de prononcer des condamnations à la peine capitale et les autorités du Hamas procèdent toujours à des exécutions illégales. L'Assemblée condamne fermement ces exécutions;

7.3. note que la structure du Conseil national palestinien n'a pas encore été réformée afin d'en faire un organe démocratiquement élu et que le Conseil législatif palestinien continue à ne pas être en mesure de fonctionner correctement. L'Assemblée considère que l'absence de pouvoir législatif entraîne un grave déséquilibre dans les structures étatiques palestiniennes;

7.4. reconnaît les efforts entrepris pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique et à la vie publique, pour lutter contre la discrimination fondée sur le genre, pour assurer une égalité effective entre les femmes et les hommes, et pour lutter contre la violence sexiste. Elle s'inquiète cependant des rapports indiquant que la violence à l'égard des femmes demeure un problème sérieux;

7.5. note que le fait que la Palestine ne soit pas membre à part entière des Nations Unies entrave toute coopération pleine et entière avec ses mécanismes spéciaux, dont l'Examen périodique universel des Nations Unies;

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 8 mars 2016.

7.6. note cependant que cette situation ne l'empêche pas d'adhérer aux conventions et autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe, sous réserve d'un accord au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (à la majorité des deux tiers) et des parties à ces instruments (à l'unanimité);

7.7. salue le caractère généralement libre et pluraliste des médias en Cisjordanie, mais déplore que quelques actes de harcèlement perpétrés par les forces de sécurité à l'encontre de journalistes aient été rapportés. Elle constate avec inquiétude l'absence de liberté de la presse à Gaza;

7.8. regrette que la détention administrative soit toujours en vigueur.

8. L'Assemblée se félicite des efforts de l'Autorité nationale palestinienne pour préserver et soutenir le rôle des communautés chrétiennes au sein de la société palestinienne, y compris une représentation appropriée dans les structures politiques et administratives, ce qui est un modèle de bonne pratique pour toute la région.

9. L'Assemblée invite une nouvelle fois le Conseil national palestinien à mettre en œuvre son engagement général envers les valeurs fondamentales de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à s'atteler aux problèmes qui existent dans ces domaines, y compris ceux signalés par des organisations de la société civile et par les médias. Il est de la plus haute importance de remédier à l'absence de contre-pouvoirs due à l'inexistence actuelle d'un pouvoir législatif effectif en Palestine. L'Assemblée continue, au gré des besoins, d'offrir son assistance à la délégation palestinienne afin qu'elle puisse exercer pleinement son droit de participer aux travaux de l'Assemblée.

10. L'Assemblée rappelle que lorsqu'elle a accordé le statut de partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien, puis lorsqu'elle a mené sa première évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le CNP, elle avait l'espoir que ce statut contribuerait à intensifier la coopération entre la Palestine et le Conseil de l'Europe. Différents domaines de coopération tels que la réforme du système judiciaire, la promotion de la bonne gouvernance et la prévention de la traite des êtres humains avaient été identifiés, sans qu'il n'y ait malheureusement encore été donné suite.

11. Dans ce contexte, l'Assemblée note que, en raison de l'absence d'un véritable processus législatif en Palestine, rien ne justifiait de mobiliser l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Elle note par ailleurs avec regret que, quatre ans après l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, les efforts du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et des partenaires palestiniens concernés pour mobiliser toutes les compétences de l'Organisation afin de contribuer à la pleine mise en œuvre des réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens n'ont pas à ce jour abouti à des résultats concrets appropriés. Elle encourage une nouvelle fois le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en consultation avec l'Assemblée parlementaire, à mobiliser les compétences de l'Organisation en vue d'aider au renforcement des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie dans les Territoires palestiniens, et d'étudier les possibilités futures de tirer davantage profit des instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

12. L'Assemblée encourage les membres de la délégation palestinienne partenaire pour la démocratie à intensifier leurs efforts pour accélérer la mise en œuvre du processus de réforme et à faire face aux préoccupations qui demeurent par rapport à l'Etat de droit et au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément aux engagements politiques pris dans le cadre du partenariat.

13. En conclusion, l'Assemblée décide de continuer à suivre la mise en œuvre des réformes politiques en Palestine et d'offrir son assistance au Conseil national palestinien. Elle effectuera une nouvelle évaluation du partenariat au moment opportun.

B. Exposé des motifs, par M. Xuclà, rapporteur

1. Introduction

1. L'Assemblée parlementaire a adopté, le 4 octobre 2011, la Résolution 1830 (2011) par laquelle elle accorde le statut de partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien (CNP). Elle énonçait que «l'obtention de progrès sur la voie des réformes est le but principal du partenariat pour la démocratie et que ces progrès doivent servir de référence pour évaluer l'efficacité de ce partenariat» et décidait «d'examiner, au plus tard dans les deux ans à compter de l'adoption de la présente résolution, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements politiques pris par le CNP, ainsi qu'à l'égard des questions spécifiques mentionnées au paragraphe 12» de la Résolution 1830 (2011).

2. Le 28 janvier 2014, l'Assemblée a adopté la Résolution 1969 (2014) sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie avec le Conseil national palestinien, dans laquelle elle a noté que «la scission entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, et l'occupation continue par Israël de la plus grande partie des Territoires palestiniens ont empêché le CNP de satisfaire à certains des engagements politiques contractés lors de sa demande de statut de partenaire pour la démocratie et de mettre en œuvre certaines des réformes mentionnées dans la Résolution 1830 (2011)». L'Assemblée a décidé de réexaminer la situation après une nouvelle période de deux ans.

3. Le 12 mars 2014, la commission des questions politiques et de la démocratie m'a nommé rapporteur.

4. Afin de préparer le présent rapport, j'ai effectué une première visite d'information dans les Territoires palestiniens le 1er décembre 2014, à la suite d'une réunion de la sous-commission sur le Proche-Orient et le monde arabe de notre commission dans la région du 28 au 30 novembre. J'ai effectué une deuxième visite d'information dans les Territoires palestiniens les 6 et 7 octobre 2015.

5. Des développements à propos de la réconciliation entre le Fatah et le Hamas et de la tenue d'élections ayant été annoncés, y compris par le président Mahmoud Abbas, que j'ai rencontré le 7 octobre 2015, j'ai proposé à la commission, qui a accepté, de reporter la discussion sur l'évaluation du statut de partenaire pour la démocratie concernant le CNP, normalement prévue en janvier 2016. Malheureusement, les espoirs ne se sont pas encore concrétisés.

2. Les critères

6. L'Assemblée avait souligné l'importance d'élections libres et équitables en tant que pierre angulaire d'une véritable démocratie et fait part de son attente d'être invitée à observer les élections parlementaires dans les Territoires palestiniens, et ce dès les prochaines élections générales, annoncées depuis 2012.

7. Le CNP a réaffirmé que les valeurs qu'il défend sont identiques à celles du Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et s'est engagé tout particulièrement:

7.1. à poursuivre les efforts pour sensibiliser les autorités publiques et les principaux acteurs de la vie politique et de la société civile au besoin d'avancer dans la discussion sur les questions concernant l'abolition de la peine de mort et pour encourager les autorités concernées à maintenir le moratoire de fait sur les exécutions mis en place depuis 2005;

7.2. à s'appuyer pleinement, dans ses travaux institutionnels et législatifs, sur l'expérience de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'Autorité nationale palestinienne disposant déjà du statut d'observateur auprès de la Commission de Venise;

7.3. à poursuivre ses efforts pour créer les conditions favorables à la tenue d'élections libres, équitables et transparentes, conformément aux standards internationaux pertinents;

7.4. à encourager la participation égale des femmes et des hommes à la vie publique et à la vie politique;

7.5. à inciter les autorités compétentes de l'Autorité nationale palestinienne à adhérer aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe pouvant être signés et ratifiés par des Etats non membres, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie;

7.6. à informer régulièrement l'Assemblée des progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

8. Par ailleurs, l'Assemblée a considéré qu'un certain nombre de questions spécifiques présentaient une importance essentielle aux fins du renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les Territoires palestiniens. Elle a inclus leur règlement – en plus de la mise en œuvre des engagements énumérés ci-dessus – parmi les critères d'évaluation du partenariat pour la démocratie. Il s'agissait de:

8.1. la conclusion rapide des négociations en vue de la formation d'un gouvernement d'unité nationale et la fixation de dates acceptables par tous en vue des élections présidentielle, parlementaires et locales;

8.2. la tenue de ces élections conformément aux normes internationales pertinentes dans l'ensemble des Territoires palestiniens;

8.3. l'adoption de mesures concrètes et significatives au regard des trois demandes mises en avant par le Quartet: s'abstenir de toute violence, reconnaître le droit de l'Etat d'Israël à exister et respecter l'ensemble des accords signés par les représentants palestiniens au cours des dernières années;

8.4. la réforme de l'organisation du CNP afin d'en faire, dans la plus grande mesure possible, un organe démocratiquement élu;

8.5. la promotion active de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans la vie politique et la vie publique; la lutte contre toutes les formes de discrimination (en droit et en pratique) fondées sur le genre; la garantie de l'égalité effective entre les femmes et les hommes, y compris en ce qui concerne le mariage, le divorce, la polygamie et le droit successoral, et si nécessaire l'initiation d'un processus de révision de la législation; la lutte contre toutes les formes de violence sexiste;

8.6. l'abolition de la peine de mort dans le Code pénal, en allant au-delà du moratoire de fait sur les exécutions, en vigueur – au moins en Cisjordanie – depuis 2005;

8.7. le rejet explicite du terrorisme et la lutte active contre celui-ci par des mesures respectueuses des droits de l'homme et de l'Etat de droit;

8.8. l'acceptation et la mise en œuvre effective des instruments internationaux pertinents dans le domaine des droits de l'homme, y compris la coopération pleine et entière avec les mécanismes spéciaux des Nations Unies et la mise en œuvre des recommandations issues de l'Examen périodique universel des Nations Unies;

8.9. la garantie de la liberté et du pluralisme des médias;

8.10. l'éradication et la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants à l'égard des personnes placées en détention; la lutte contre l'impunité des crimes de torture et des mauvais traitements;

8.11. l'amélioration des conditions de détention, conformément aux normes et standards des Nations Unies dans le domaine des prisons;

8.12. la lutte contre le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination;

8.13. la lutte contre la corruption;

8.14. le renforcement de la démocratie locale et régionale;

8.15. la garantie du plein respect de la liberté de conscience, de religion et de conviction, y compris le droit de changer de religion;

8.16. la garantie et la promotion de la liberté d'association et de réunion pacifique.

9. Comme l'a souligné mon prédécesseur en qualité de rapporteur sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil national palestinien, le partenariat fait intervenir des responsabilités pour les deux partenaires et la présente évaluation devrait également prendre en compte la façon dont le Conseil de l'Europe, et en particulier l'Assemblée parlementaire, a endossé ses propres responsabilités.

10. A titre d'exemple, l'Assemblée avait l'espoir que l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie au CNP permettrait d'intensifier la coopération entre les Palestiniens et le Conseil de l'Europe et favoriserait, en temps voulu, l'adhésion de la Palestine aux conventions du Conseil de l'Europe et à d'autres instruments pertinents. Elle avait ainsi encouragé le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en coordination, le cas

échéant, avec l'Union européenne, à mobiliser l'expertise de l'Organisation, y compris celle de la Commission de Venise, en vue de contribuer à mettre pleinement en œuvre les réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens.

3. Les constatations

11. Lors de ma première visite, j'ai rencontré le responsable de la Commission anticorruption, l'actuel juge président et ancien ministre de la Justice, le ministre de l'Agriculture et des Affaires sociales, qui est un ancien militant des droits de l'homme, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et des médias; je me suis également rendu au Bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne (EUPOL COPPS).

12. J'ai expliqué à tous mes interlocuteurs quel était le champ exact de ma mission, mais certains avaient des difficultés à voir au-delà de ce qui, selon eux, était une évidence, à savoir que tout était la conséquence de l'occupation israélienne et que, pour cette raison, la seule question qui méritait considération était de savoir comment mettre fin à cette occupation. Mon mandat porte certes sur la (deuxième) évaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil national palestinien et non sur le conflit israélo-palestinien ou le processus de paix au Proche-Orient, mais ces questions sont si présentes dans la vie quotidienne des Palestiniens que le présent rapport ne peut les ignorer.

13. Selon le responsable de la Commission anticorruption, le niveau de démocratie est plus élevé et la liberté d'expression plus grande en Cisjordanie que partout ailleurs dans la région. Il a confirmé que des élections étaient nécessaires et indiqué que le Hamas ne les reconnaîtrait pas. Lorsque j'ai suggéré au commissaire que son bureau coopère avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), il m'a répondu que son bureau coopérait déjà avec l'Office européen de lutte antifraude de la Commission européenne à Bruxelles (OLAF).

14. Certains représentants d'organisations de la société civile se sont inquiétés de la concentration des pouvoirs entre les mains du Président. De plus, le Conseil législatif palestinien (CLP) ne fonctionne pas et le gouvernement n'est pas à même de prendre des mesures concrètes. L'Europe devrait être prête à reconnaître le résultat des élections (contrairement à 2007); elle devrait jouer un rôle plus important et ne pas laisser les Etats-Unis être le seul acteur dans la région. Les jeunes sont en général plus optimistes pour l'avenir, tout en soulignant que les choses ne changent pas assez vite. La police et les services secrets sont accusés de tentatives d'ingérence dans les médias, y compris les médias sociaux, et il y a eu des cas d'atteinte à la vie privée. Cette situation conduit à une perte de confiance dans les institutions. La violence à l'égard des femmes est également une réalité dans ce qui est encore considéré par certains comme un système patriarcal/tribal.

15. Les représentants des médias se sont plaints de violations de la liberté des médias, principalement par Israël, mais également par le Hamas à Gaza, où il n'y a pas de médias indépendants. Le fait que le CLP ne fonctionne pas depuis 2007 a eu un impact négatif sur la société. Sans le CLP, ni le Président ni l'exécutif n'ont de comptes à rendre. Les journalistes ont confirmé que les élections étaient nécessaires, sans pouvoir dire si elles seraient possibles.

16. Le juge président, également ancien ministre de la Justice, a remercié l'Europe pour le soutien qu'elle a apporté en reconnaissant l'Etat palestinien. La situation des droits de l'homme n'est pas idéale, principalement en raison de l'occupation. La scission entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, ainsi que le manque de ressources, notamment de juges, sont également sources de problèmes. Le fonctionnement du système judiciaire a connu des améliorations récentes. Le code pénal jordanien de 1960 était toujours en vigueur en Cisjordanie, tandis qu'à Gaza, c'est le code pénal britannique de 1936 qui est applicable. Le droit civil date en grande partie de l'Empire ottoman.

17. Je me suis rendu au Bureau de l'EUPOL COPPS qui, depuis 2006, conseille toutes les institutions de la justice. Mes interlocuteurs ont confirmé que les instruments juridiques étaient obsolètes depuis bien longtemps et que les droits de l'homme n'étaient pas suffisamment protégés par la législation.

18. Enfin, le ministre de l'Agriculture et des Affaires sociales, ancien militant des droits de l'homme, a confirmé les violations des droits de l'homme par les forces de police et de sécurité. En Cisjordanie, la presse est libre et les organisations des droits de l'homme sont fortes. La situation politique s'est dégradée depuis les accords d'Oslo. Les négociations n'ont jamais abouti à une voie vers la paix et il ne croit pas que le Gouvernement israélien souhaite parvenir à un accord. Les instruments internationaux devraient être utilisés pour protéger les droits des Palestiniens, qui demandent qu'un calendrier soit établi pour mettre fin à

l'occupation. De l'avis du gouvernement, la réunification avec Gaza devrait avoir lieu et les problèmes peuvent être résolus. Il a passé une semaine à Gaza. Sans la pression exercée par l'Europe, Israël se sentirait protégé et ne changerait pas d'attitude.

19. Lors de ma deuxième visite en Palestine, je me suis rendu à Ramallah et à Jérusalem-Est afin de rencontrer le Président Abbas; M. Ziad Abu-Amr, Vice-Premier ministre; M. Saeb Erekat, Secrétaire général de l'OLP et négociateur en chef; les représentants des factions et groupes parlementaires du CLP, dont le Hamas; le président et le directeur exécutif de la Commission électorale centrale; des responsables du ministère des Affaires étrangères; des intellectuels et universitaires palestiniens; et des représentants d'ONG, d'organisations de femmes et de la jeunesse et de médias palestiniens. J'ai également rencontré les représentants de la police civile et visité le Centre de détention de Beitunia à Ramallah.

20. Cette visite a eu lieu au moment où des heurts entre des jeunes Palestiniens et la police, l'armée et des colons israéliens avaient lieu chaque jour; le risque d'escalade était réel et plusieurs morts d'Israéliens et de Palestiniens étaient à déplorer. Tout est parti de la controverse au sujet de l'esplanade des mosquées, le Haram al-Charif.

21. Il s'agit du troisième lieu saint de l'islam: pour les musulmans, le prophète Mahomet est monté au ciel depuis cet endroit. Pour les juifs, c'est le mont du Temple, où se trouvaient autrefois les temples sacrés de leur religion, et notamment le second Temple, détruit par les Romains en 70 après J.-C. Le mur occidental (ou mur des lamentations) est considéré comme un vestige de ce temple.

22. Selon une tradition fort ancienne, seuls les musulmans ont le droit de prier sur ce site, qui peut néanmoins être visité par les membres d'autres confessions. Lorsqu'Israël s'était emparé de la Vieille Ville de Jérusalem au cours de la guerre de 1967, le contrôle de ce complexe avait été remis à une autorité religieuse islamique (Waqf), qui continue à l'administrer à ce jour. Selon les termes du traité de paix conclu entre Israël et la Jordanie, les lieux saints musulmans à Jérusalem demeurent sous tutelle jordanienne.

23. Ces dernières années, certains juifs orthodoxes ont commencé à revendiquer un changement du statu quo pour pouvoir être également autorisés à prier sur ce site. Toute allusion à un tel changement suscite une profonde colère dans le monde islamique. De nombreux Palestiniens considèrent la présence israélienne sur le Haram al-Charif comme une véritable provocation. On estime généralement que la visite au Haram al-Charif en 2000 d'Ariel Sharon, alors à la tête du Likoud, accompagné d'un millier de policiers, a été l'élément déclencheur de la deuxième intifada.

24. Le 18 septembre 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a souligné que les fidèles musulmans palestiniens devaient être autorisés à pratiquer leur culte au Haram al-Charif, le complexe de la mosquée Al-Aqsa, en paix, sans violences, menaces ni provocations. Ses membres ont demandé à ce que la sainteté du Haram al-Charif soit pleinement respectée, en prenant acte du rôle particulier joué par la Jordanie, comme l'a réaffirmé le traité de paix conclu en 1994 entre la Jordanie et Israël. Les membres du Conseil de sécurité se sont déclarés «gravement préoccupés» par l'escalade des tensions à Jérusalem, surtout autour du complexe du Haram al-Charif, et notamment par les heurts récemment survenus sur le site et aux environs de celui-ci, et ont demandé aux parties de faire preuve de modération, de s'abstenir de tout acte ou discours provocateur et de maintenir sans le modifier le statu quo historique du Haram al-Charif, aussi bien sur le plan théorique que pratique. Ils ont appelé à un retour au calme et encouragé le renforcement de la coordination entre Israël et le Waqf jordanien.

25. Dans son allocution prononcée devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 septembre 2015, le roi de Jordanie a évoqué la situation: «La tutelle hachémite des lieux saints de l'islam et de la chrétienté à Jérusalem est un devoir sacré et nous nous associons aux musulmans et aux chrétiens qui refusent partout les menaces qui pèsent sur les lieux saints et le caractère arabe de cette ville sainte.»

26. Tous nos interlocuteurs palestiniens étaient profondément inquiets de cette situation, tout en refusant d'y voir le début d'une troisième intifada. Le Président Abbas a adressé plusieurs messages pour tenter d'enrayer l'escalade de la violence.

27. Les représentants des ONG palestiniennes de défense des droits de l'homme ont souligné le fait que le CLP ne pouvait pas exercer correctement ses fonctions, ce qui entraînait une absence de freins et de contrepoids préjudiciable au bon fonctionnement d'une société démocratique. Le recours à la détention administrative à des fins politiques se poursuit. De graves problèmes de torture ont été signalés à Gaza. La corruption n'est pas perçue comme une question importante, mais ce point de vue ne fait pas l'unanimité. Certaines ONG se plaignent d'être harcelées par le gouvernement et de la récente dégradation de leur situation. Elles font également état d'un manque de respect des droits de l'homme et d'une absence de transparence.

28. Le Vice-Premier ministre était parfaitement conscient de l'importance du rétablissement de la vie démocratique. L'absence d'obligation de rendre des comptes et de surveillance est préjudiciable au gouvernement. Le clivage avec le Hamas a été extrêmement destructeur et tout doit être fait pour y mettre un terme. La coopération avec le Conseil de l'Europe est importante et il convient de la renforcer.

29. Les trois intellectuels et universitaires palestiniens de haut niveau que nous avons rencontrés ont brossé un tableau assez sombre de la situation: en raison de l'occupation et des divisions internes, le CLP n'a pas été en mesure d'exercer correctement ses fonctions depuis 2006. Israël n'est pas prêt à cesser son occupation et n'a pas fait montre du moindre intérêt de régler le conflit. Les Etats-Unis se sont révélés incapables de faire pression sur Israël et l'occupation gagne du terrain. Personne ne semble croire à une solution à deux Etats; les Palestiniens ont un sentiment de frustration et leurs dirigeants ont perdu une bonne part de leur crédibilité. La politique actuelle de colonisation menée par Israël ne laisse plus de place à un Etat palestinien. L'économie s'effondre, 44 % des diplômés universitaires sont au chômage et, d'une manière générale, les jeunes ont perdu tout espoir. Les rares personnes qui sont en mesure de le faire émigrent. La communauté internationale ne fait rien et la question palestinienne n'est plus guère à l'ordre du jour, ni à l'échelon international, ni à l'échelon régional.

30. Les représentants des médias ont eux aussi évoqué les conséquences de l'occupation israélienne et des divisions entre Palestiniens: aucune élection et absence de freins et contrepoids. Le gouvernement les ignore et ne respecte pas les droits des syndicats. Les forces de sécurité ont emprisonné des journalistes qui avaient critiqué le Premier ministre. A l'inverse, certains journalistes manquent d'éthique. Les citoyens n'ont pas confiance dans les partis politiques. De nombreux journalistes accusés par le Hamas «d'agir en faveur de Ramallah» ont quitté Gaza.

31. Les représentants des factions et groupes parlementaires du CLP ont réaffirmé que le non fonctionnement des institutions était due à l'occupation et aux divisions internes. La situation des Palestiniens est catastrophique; les efforts de médiation des Etats-Unis ont échoué lamentablement; l'Europe demeure leur seul espoir. Le respect des droits de l'homme et des institutions démocratiques progresse; contrairement à Israël, les Palestiniens respectent les accords et les engagements internationaux. L'égalité entre les femmes et les hommes est prise très au sérieux, tout comme la stratégie de lutte contre la violence à l'encontre des femmes. Deux membres de la délégation palestinienne auprès de l'Assemblée parlementaire se sont interrogés sur la compatibilité de l'occupation israélienne de la Palestine avec le statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire de la Knesset. Certains des parlementaires présents étaient optimistes à propos des possibilités de réconciliation, de la formation d'un gouvernement d'unité nationale et de la tenue d'élections.

32. La Commission électorale centrale a confirmé que, techniquement, tout était prêt pour les élections, y compris à Gaza. Mais il est capital qu'une décision politique soit prise sur la tenue des élections. En attendant, la Commission mène des actions de sensibilisation.

33. J'ai souligné, au ministère des Affaires étrangères, l'importance que revêtait pour les Palestiniens l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe. Nos interlocuteurs nous ont répondu qu'une délégation de haut niveau s'était rendue récemment à Strasbourg pour réfléchir à une coopération à l'échelon intergouvernemental (voir paragraphe 45). J'ai été informé que Mme Amal Jadou, ambassadrice, avait été nommée «correspondante» pour le Conseil de l'Europe.

34. M. Saeb Erekat a commencé par rappeler que tout le Moyen-Orient connaissait une profonde transformation. Certaines personnes ne semblent pas avoir conscience du fait que les idées ne se combattent pas avec des armes mais avec de meilleures idées. Prôner la «défense de Dieu» ne fait qu'empirer les choses. Le monde arabe a besoin de démocratie. L'existence de deux Etats est la seule solution possible à la question israélo-palestinienne. Mais l'objectif de M. Netanyahou est de maintenir un double système au sein d'un Etat unique et il se sert de la religion pour provoquer les Palestiniens. En cela, ses méthodes ne diffèrent pas de celles de Daech. Les colonies israéliennes constituent une violation du droit international et tout le monde devrait refuser de rencontrer les colons. Si les Palestiniens avaient l'espoir de parvenir à un résultat par des moyens pacifiques, ils ne combattraient pas, mais en l'absence d'espoir, ils sont prêts à mourir au combat. M. Erekat se montre optimiste à propos de la conclusion d'un accord de réconciliation entre Palestiniens dans un proche avenir.

35. Les représentants de la police civile ont évoqué leurs contacts avec l'Europe en général et avec le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou) du Conseil de l'Europe en particulier. Un service chargé du traitement des plaintes a été mis en place en 2009

pour veiller au respect des droits de l'homme en Palestine, avec le soutien du Bureau de l'EUPOL COPPS et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il y a encore des crimes d'honneur mais leur nombre baisse. Dans certains domaines, la coopération avec la police israélienne est effective.

36. J'ai eu l'occasion de visiter le Centre de détention de Beitunia à Ramallah, qui compte 248 prévenus et détenus répartis en deux groupes séparés, selon qu'ils sont considérés comme dangereux ou peu dangereux. Les détenus peuvent suivre des cours de mathématiques, d'arabe et de religion. Lors de ma visite, un imam enseignait le Coran à une classe de 15 détenus.

37. Les représentants des organisations de femmes et de la jeunesse ont évoqué l'absence de communication entre les responsables politiques et la population, qui ignore les questions à l'ordre du jour et le type d'Etat qu'ils projettent de construire. Les jeunes se plaignent du taux de chômage, qui touche 30 % des 18 à 35 ans. Le marché palestinien est trop restreint. Un représentant des jeunes nous a indiqué que le principal défaut des partis politiques, des ONG et des responsables politiques était qu'ils n'avaient aucune idée de ce que pensait la jeunesse palestinienne.

38. Le Président Abbas s'est dit préoccupé par les heurts entre Israéliens et Palestiniens déclenchés par la controverse au sujet du Haram Al-Sharif; selon lui, ces provocations sont l'œuvre du Gouvernement israélien. Il est sûr que les divisions entre Palestiniens pourront être surmontées à brève échéance et que des élections pourront avoir lieu au cours du premier semestre 2016. Il souhaiterait s'adresser à nouveau à l'Assemblée parlementaire. L'Europe aide la Palestine politiquement et financièrement et il espère qu'elle fera davantage pression sur les Etats-Unis. L'Initiative arabe de paix est au point mort; pourtant, 57 Etats arabes et musulmans reconnaîtraient Israël du jour au lendemain si un accord était conclu avec les Palestiniens. Mais M. Netanyahou ne croit pas en la paix, contrairement à la population israélienne.

39. A Jérusalem, notre rencontre avec des intellectuels, dont un militant arménien et un prêtre de l'Eglise catholique romaine, a confirmé le tableau qui nous avait été brossé à Ramallah: l'occupation, qui se montre bien plus oppressante à Jérusalem-Est, ne permet pas à la population de vivre normalement; le rétablissement de l'union des Palestiniens est capital; Israël ne souhaite pas la fin de la confrontation; les Palestiniens et les Israéliens sont incapables de régler le conflit qui les oppose et il importe que l'Europe, bien plus que les Etats-Unis, leur vienne en aide. Le partenariat avec l'Assemblée est un élément positif, qu'il convient de poursuivre.

4. Conclusions

40. Plus de deux ans après la première évaluation faite par l'Assemblée du partenariat pour la démocratie avec le Conseil national palestinien, la situation sur place n'a pratiquement pas changé : Israël occupe toujours les Territoires palestiniens et, malgré l'optimisme affiché par de nombreux responsables politiques palestiniens, le Hamas continue à ne pas respecter les accords de réconciliation successifs. Pour cette raison, les conclusions du présent rapport ne peuvent guère être différentes de celles formulées il y a deux ans.

41. Il est devenu capital d'organiser des élections: la plus grande partie de la population palestinienne actuelle n'a pas participé aux dernières élections, puisqu'elle était trop jeune à l'époque. Cela signifie que les parlementaires élus en 2006 ne représentent plus l'électorat d'aujourd'hui.

42. Bien que tous les accords de réconciliation passés entre le Hamas et les autres groupes du paysage politique palestinien n'aient pas été respectés, je pense que nous devons garder l'espoir qu'un jour la situation changera.

43. En revanche, nous devons prendre acte du fait que, malheureusement, les négociations avec Israël sont au point mort; je ne vois aucune perspective d'évolution dans un avenir proche. Mais là encore, je veux croire qu'un jour la situation changera.

44. En mai 2012, lors de la visite en Palestine du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, les autorités palestiniennes avaient fait part de leur intérêt à coopérer à la réforme du système judiciaire, à la promotion de la bonne gouvernance et à la prévention de la traite des êtres humains. En accordant le statut de partenaire pour la démocratie au CNP, puis lors de la première évaluation du partenariat pour la démocratie avec le CNP, l'Assemblée avait l'espoir que ce statut contribuerait à intensifier la coopération entre la Palestine et le Conseil de l'Europe.

45. Les 7 et 8 septembre 2015, une délégation palestinienne composée du chef de la Cour suprême, du commissaire général de la Commission indépendante des droits des citoyens, du directeur de l'Institut judiciaire palestinien et de la vice-ministre aux affaires européennes du ministère des Affaires étrangères, a

rencontré des représentants du Conseil de l'Europe pour évoquer la coopération. Quatre ans après l'octroi du statut de partenaire pour la démocratie, les efforts du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et des partenaires palestiniens concernés pour mobiliser toute l'expertise de l'Organisation afin de contribuer à la pleine mise en œuvre des réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens n'ont pas à ce jour abouti à des résultats concrets. Il est proposé aujourd'hui d'élaborer un document de type plan d'action, appelé «Priorités de coopération de voisinage» qui devrait être approuvé avant la fin de l'année.

46. Tous nos interlocuteurs palestiniens ont souligné l'importance d'une participation aux activités du Conseil de l'Europe en général et au partenariat pour la démocratie en particulier. A cet égard, l'Assemblée souhaite féliciter une nouvelle fois la délégation palestinienne, dirigée avec une grande compétence par M. Bernard Sabella, pour la part active qu'elle a pris à ses travaux.

47. Une évaluation détaillée de chacun des engagements souscrits par le CNP lorsqu'il est devenu partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire figure dans le projet de résolution. Comme mon prédécesseur, je suis convaincu que le CNP souhaite satisfaire à l'ensemble des engagements qu'il a pris lors de la conclusion du partenariat. Cependant, compte tenu des circonstances, il est devenu de plus en plus difficile, voire impossible, de satisfaire à certains d'entre eux. L'occupation israélienne actuelle et l'échec des accords de réconciliation successifs constituent les principaux obstacles.

48. Tout en ne partageant pas l'avis de nos interlocuteurs palestiniens qui estiment que l'occupation israélienne est la cause de tous leurs problèmes, je dois dire que cette situation rend les solutions beaucoup plus difficiles, voire impossibles à tenir, pour les Palestiniens.

49. Le fait que la Palestine ne soit pas membre à part entière des Nations Unies empêche la pleine coopération avec ses mécanismes spéciaux, dont l'Examen périodique universel des Nations Unies. Cependant, la non reconnaissance d'un Etat palestinien par la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne l'empêche pas d'adhérer aux conventions et à d'autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe, sous réserve d'un accord au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (à la majorité des deux tiers) et des Etats Parties à ces instruments (à l'unanimité).

50. L'Assemblée devrait continuer d'encourager le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en coordination, le cas échéant, avec l'Union européenne, à mobiliser les compétences de l'Organisation, y compris celle de la Commission de Venise, en vue de contribuer à mettre pleinement en œuvre les réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens.

51. En conclusion, l'Assemblée devrait continuer à suivre la mise en œuvre des réformes politiques en Palestine et à offrir son assistance au Conseil national palestinien. Enfin, elle devrait effectuer une nouvelle évaluation du partenariat en temps opportun.