
Doc. 12711

9 septembre 2011

La demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Conseil national palestinien

Rapport¹

Commission des questions politiques

Rapporteur: M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

Le rapport offre un aperçu de la situation institutionnelle et politique dans les territoires palestiniens. Il conclut que la demande du Conseil national palestinien (CNP) est conforme, à la fois sur la forme et sur le fond, aux exigences définies à l'article 60 du Règlement de l'Assemblée parlementaire. Par conséquent, il propose d'octroyer le statut de Partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien.

En même temps, le rapport souligne la nécessité pour les Palestiniens de continuer et approfondir les réformes en vue de consolider les institutions démocratiques, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Il spécifie les critères qui sont d'une importance clé dans ces domaines.

Il invite le CNP à désigner une délégation parmi ses membres démocratiquement élus et propose que l'Assemblée fasse, dans un laps de temps de deux ans, le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le CNP et les réformes politiques et institutionnelles.

A. Projet de résolution²

1. En adoptant la [Résolution 1680](#) (2009) sur la création d'un statut de «Partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire, l'Assemblée parlementaire a décidé de créer un nouveau statut pour la coopération institutionnelle avec les parlements des Etats non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes. Un nouvel article 60 du Règlement de l'Assemblée, énonçant les conditions et les modalités d'octroi de ce statut, dont les engagements politiques que le parlement concerné doit officiellement contracter, est entré en vigueur en janvier 2010.

2. L'Assemblée considère que, en mentionnant explicitement dans la [Résolution 1680](#) (2009) la possibilité pour le Conseil législatif palestinien de demander à obtenir le statut de Partenaire pour la démocratie, elle indiquait aussi implicitement que l'obtention d'un tel statut est indépendante de la reconnaissance d'un Etat palestinien.

3. Dès septembre 2009, le président du Conseil national palestinien (CNP) avait exprimé son intérêt pour l'obtention de ce statut et, après que l'Assemblée se fut prononcée sur la recevabilité d'une demande en ce sens en octobre 2010, le président du Conseil national palestinien a présenté la demande officielle du Conseil national palestinien en vue de l'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 3 novembre 2010.

4. L'Assemblée prend note que, dans sa lettre, conformément aux exigences stipulées par l'article 60.2 du Règlement, le président du Conseil national palestinien réaffirme que «les valeurs que défend le Conseil national palestinien 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'engage:

4.1. 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»; 4

4.2. 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»; 4

4.3. à «poursuivre les efforts pour créer les conditions favorables à la tenue d'élections libres, équitables et transparentes, conformément aux standards internationaux pertinents»; 4

4.4. «encourager la participation égale des femmes et des hommes à la vie publique et à la vie politique»; 4

4.5. 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»; 4

4.6. à «informer régulièrement l'Assemblée des progrès réalisés dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe». 5

5. L'Assemblée estime, par conséquent, que la demande du Conseil national palestinien satisfait aux conditions formelles énoncées dans son Règlement.

6. L'Assemblée est consciente des fortes attentes suscitées au sein de la société palestinienne à tous les niveaux – partis politiques, syndicats, organisations des droits de l'homme, organisations de femmes, universités, communautés religieuses et autres – par la possibilité pour le Conseil national palestinien de devenir un Partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'obtention de ce statut est considérée comme une incitation importante à poursuivre le développement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme dans les Territoires palestiniens.

7. L'Assemblée rappelle que les élections présidentielles de 2005 et les élections parlementaires de 2006 dans les Territoires palestiniens ont toutes deux été observées par l'Assemblée qui a jugé qu'elles s'étaient déroulées de façon libre et équitable. L'Assemblée note aussi que de nouvelles élections présidentielle et parlementaires sont prévues avant juin 2012.

8. L'Assemblée note que des progrès importants ont été accomplis dans les parties des Territoires palestiniens placées sous le contrôle de l'Autorité nationale palestinienne en vue du développement d'un système judiciaire indépendant et d'une lutte efficace contre la corruption, et en faveur de la transparence publique.

9. La poursuite du développement des valeurs fondamentales promues par le Conseil de l'Europe dans les Territoires palestiniens est fortement entravée par le fait que la plus grande

partie de ces territoires demeure sous occupation militaire israélienne. Tout progrès en vue d'une résolution pacifique du conflit israélo-palestinien ouvrirait de nombreuses possibilités nouvelles de développer et renforcer la démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme dans les Territoires palestiniens.

10. A un moment où les populations de plusieurs pays arabes et méditerranéens expriment clairement la volonté de jouir des droits politiques et sociaux fondamentaux, l'Assemblée juge important que les Palestiniens, ainsi que leurs institutions politiques émergentes, restent fermement sur la voie de la transformation démocratique.

11. L'Assemblée se félicite de l'engagement du Conseil national palestinien à mener des réformes constitutionnelles, institutionnelles, politiques et légales approfondies et invite les autorités nationales à s'appuyer pleinement sur l'expertise du Conseil de l'Europe et à s'inspirer des normes du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de ces réformes. Elle se réjouit également de l'annonce d'une réconciliation entre les autorités de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Elle est d'avis que le statut de Partenaire pour la démocratie offre un cadre adéquat au renforcement de la participation du Conseil national palestinien au processus des réformes.

12. A cet égard, l'Assemblée considère que les questions spécifiques ci-dessous présentent 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:

12.1. 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 présidentielles, parlementaires et locales;

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

12.3. 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 pendant les dernières années;

12.4. la réforme de l'organisation du Conseil national palestinien afin d'en faire, dans la plus grande mesure possible, un organe démocratiquement élu;

12.5. 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 sexe; la garantie de l'égalité effective entre les femmes et les hommes, y compris en ce qui concerne les mariages interreligieux 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;

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

12.7. le rejet du terrorisme et la lutte ouverte contre lui;

12.8. la libération du soldat Gilad Shalit;

12.9. l'interruption de toute introduction illégale d'armes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie;

12.10. 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;

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

12.12. 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 de mauvais traitements;

12.13. l'amélioration des conditions de détention, conformément aux normes et standards des Nations Unies dans le domaine des prisons; les conditions dans lesquelles le soldat israélien Gilad Shalit est détenu depuis 2006 sont particulièrement inacceptables;

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

12.15. la lutte contre la corruption;

12.16. le renforcement de la démocratie locale et régionale;

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

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

13. L'Assemblée attend de l'Autorité nationale palestinienne qu'elle adhère en temps voulu aux conventions et accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier à ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, conformément à l'engagement exprimé dans la lettre du 3 novembre 2010 du président du Conseil national palestinien.

14. L'Assemblée appelle le Conseil national palestinien à renforcer sa contribution à la résolution du conflit israélo-palestinien, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et comme souligné dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée.

15. En outre, l'Assemblée attend des Palestiniens qu'ils s'efforcent d'obtenir le règlement des litiges internationaux par des moyens pacifiques, conformément à la Charte des Nations Unies.

16. Notant que le Conseil national palestinien a réitéré sa détermination à assurer la pleine mise en œuvre des engagements politiques énoncés à l'article 60.2 du Règlement et acceptés par lettre de son président le 3 novembre 2010, l'Assemblée décide:

16.1. d'accorder le statut de Partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien à compter de l'adoption de la présente résolution;

16.2. d'inviter le Conseil national palestinien à désigner, parmi ses membres démocratiquement élus, une délégation Partenaire pour la démocratie comprenant trois représentants et trois suppléants et composée conformément à l'article 60.4 du Règlement de l'Assemblée.

17. L'Assemblée considère 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.

18. C'est pourquoi elle décide d'examiner, au plus tard 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 Conseil national palestinien, ainsi qu'à l'égard des questions spécifiques mentionnées plus haut au paragraphe 12.

19. L'Assemblée souligne l'importance d'élections libres et équitables en tant que pierre angulaire d'une véritable démocratie. Ainsi, s'attend-elle à être invitée à observer les élections parlementaires dans les Territoires palestiniens, et ceci dès les élections générales qui devraient avoir lieu avant juin 2012.

20. L'Assemblée est persuadée que l'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien permettra d'intensifier la coopération entre les Palestiniens et le Conseil de l'Europe et de favoriser l'adhésion, en temps voulu, de la Palestine aux conventions du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi elle invite 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, pour contribuer à la pleine mise en œuvre des réformes démocratiques dans les Territoires palestiniens.

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

Sommaire

Page

1.	Introduction	6
2.	Visite d'information (21-26 mars 2011)	7
3.	Bref aperçu historique	8
4.	Institutions palestiniennes	10
5.	Participation des représentants palestiniens aux activités du Conseil de l'Europe	13
6.	Exigences réglementaires pour le statut de Partenaire pour la démocratie: situation actuelle	14
7.	Nécessité de poursuivre les réformes	16
8.	Conclusions et propositions	18

1. Introduction

1. En juin 2009, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1680](#) (2009) sur la création d'un statut de «partenaire pour la démocratie» auprès de l'Assemblée parlementaire³, dans laquelle elle a décidé «de créer un nouveau statut pour la coopération institutionnelle avec les parlements des Etats non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de renforcement de la démocratie et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes», en appelant le nouveau statut «Partenaire pour la démocratie» et en indiquant que les parlements nationaux de l'ensemble des Etats du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient participant au Processus de Barcelone–Union pour la Méditerranée (y compris le Conseil législatif palestinien) et des Etats d'Asie centrale participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pourraient demander le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

2. Dans cette résolution, l'Assemblée réaffirme sa ferme volonté de développer la coopération avec les régions voisines en tant que moyen de consolider les transformations démocratiques et de promouvoir la stabilité, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit, comme exprimé notamment dans plusieurs recommandations et résolutions.

3. Suite à l'adoption de la [Résolution 1680](#) (2009), un nouvel article 60 énonçant les conditions et modalités d'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie a été inséré dans le Règlement de l'Assemblée. L'article 60.2 précise en particulier les engagements politiques formels à prendre par le parlement concerné lorsqu'il demande à obtenir le statut de Partenaire pour la démocratie. En outre, l'article 60.1 prévoit la possibilité pour l'Assemblée de définir, le cas échéant, des conditions spécifiques à satisfaire par le parlement concerné avant ou après l'octroi du statut.

4. En juillet 2009, la [Résolution 1680](#) (2009) a été transmise au Conseil législatif palestinien (CLP) par le Président de l'Assemblée.

5. En septembre 2009, le président du Conseil national palestinien (CNP) a écrit au Président de l'Assemblée en se réjouissant de l'adoption de la [Résolution 1680](#) (2009). Il a confirmé officiellement à l'Assemblée parlementaire «le désir et la volonté [du CNP] de participer à l'ambitieux projet du Partenariat pour la démocratie afin de continuer à travailler à la réalisation de ses engagements, tels que définis dans la résolution précitée de l'Assemblée».

6. En mai 2010, le Secrétaire Général du CLP a écrit au Président de l'Assemblée en indiquant que la Commission des blocs parlementaires, qui représente les divers groupes politiques du Conseil législatif palestinien, «soutient fermement la demande du Conseil national palestinien (CNP) d'obtenir le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ».

7. Il a en outre indiqué que le CNP est l'institution parlementaire qui représente tous les Palestiniens, l'organe parlementaire de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), seul représentant légitime du peuple palestinien, universellement reconnu au sein des Nations Unies ainsi que dans d'autres institutions comme l'Union interparlementaire (UIP), l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) et les institutions interparlementaires arabes, islamiques et non alignées. Il a également déclaré que le CLP est une chambre du CNP et que tous les membres du CLP sont automatiquement membres du CNP.

8. En juin 2010, le Bureau de l'Assemblée a décidé qu'en cas de réception d'une demande officielle du Conseil national palestinien pour l'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie, il considérerait cette demande comme recevable. Cette décision s'appuyait notamment sur le fait que le CNP est représenté au sein de, ou entretient des relations avec, l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM) et l'Union interparlementaire arabe (UIPA).

9. L'Assemblée a ratifié cette décision le 4 octobre 2010 en approuvant le rapport d'activité à ce sujet et, le 7 octobre, le président du CNP et le secrétaire général du CLP ont tous deux été informés de cette décision et de la possibilité, par conséquent, pour le CNP de déposer une demande officielle sur la base des dispositions de l'article 60 du Règlement de l'Assemblée.

10. Par lettre du 3 novembre 2010 au président de l'Assemblée, le président du Conseil national palestinien a présenté la demande officielle du CNP pour l'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (voir annexe). Il s'agissait de la deuxième demande de ce type, après celle présentée par le Parlement marocain plus tôt dans l'année.

11. Lors de sa réunion du 14 décembre 2010, le Bureau a décidé de transmettre cette demande à la Commission des questions politiques pour rapport, ainsi qu'à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et à la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes pour avis.

12. Le 26 janvier 2011, j'ai été nommé rapporteur par la commission des affaires politiques.

13. Dans son rapport sur la demande d'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie de l'Assemblée parlementaire présentée par le parlement du Maroc, M. Luca Volonté, rapporteur, a défini comme suit l'objet de sa mission:

- vérifier si la demande officielle du Parlement du Maroc contient les engagements formels prévus à l'article 60.2;
- voir si ces engagements correspondent à la réalité et, par conséquent, si le statut peut être octroyé;
- évaluer si des conditions spécifiques, à remplir par le Parlement du Maroc avant l'octroi du statut, doivent être énoncées;–
- déterminer les domaines dans lesquels de nouvelles réformes sont le plus nécessaires et devraient être au centre du processus d'examen et de suivi à l'avenir.

14. J'approuve cette définition et je me suis efforcé de faire de même à l'égard de la demande présentée par le Conseil national palestinien.

2. Visite d'information (21-26 mars 2011)

15. J'ai effectué une visite d'information dans les Territoires palestiniens du 21 au 26 mars 2011.

16. A Ramallah, j'ai rencontré le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le ministre de l'Education et de l'Enseignement supérieur, le ministre des Questions féminines et le ministre des Prisonniers et des Détenus. J'ai aussi pu m'entretenir avec le président du Conseil national palestinien, avec des représentants des partis politiques siégeant au sein du Conseil législatif palestinien et des membres du Conseil qui prennent part aux réunions de la commission des questions politiques, ainsi qu'avec le chef du Département des relations internationales du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine et le secrétaire général du Comité exécutif.

17. J'ai également rencontré des représentants des syndicats palestiniens, de l'Union des femmes, de la société civile, des organisations des droits de l'homme, des organisations de prisonniers et des médias palestiniens. J'ai en outre rendu visite à la Commission électorale centrale palestinienne, au Bureau central de la statistique, à l'Office d'audit et de contrôle, à la Commission anticorruption, à la Commission sur la radiodiffusion et au chef du Haut-Conseil judiciaire.

18. J'ai également rencontré l'Union des municipalités, plusieurs maires dont ceux de Ramallah, Tulkarem et Doha, et le gouverneur de Ramallah et d'Al-Biereh. Je me suis rendu au Patriarcat catholique romain à Deir Al, où j'ai eu un échange de vues avec le Père Faisal Hajjazin. Je me suis aussi entretenu avec des représentants des universités palestiniennes lors d'une réunion à l'Université de Beir Zeit. A Jérusalem, j'ai rencontré un représentant de la mission de l'Union européenne.

19. A la fin de ma visite d'information, j'ai rencontré le président Abbas et l'ai invité à venir à Strasbourg pour informer l'Assemblée de ses nouvelles propositions en vue de la réconciliation avec le Hamas et de la possibilité de tenir des élections parlementaires et présidentielles plus tard dans l'année. Le Président Mahmoud Abbas s'est déclaré vivement intéressé à venir à Strasbourg pour s'adresser à l'Assemblée.

20. La visite d'information avait été très bien organisée par M. Kreisheh, secrétaire général du CLP, et son équipe et, en général, mes interlocuteurs étaient convenablement informés du Conseil de l'Europe et du statut de Partenaire pour la démocratie. Ils étaient tous favorables à la demande du CNP. Nombre d'entre eux, en particulier les représentants des organisations des droits de l'homme, considéraient le statut de Partenaire pour la démocratie comme un facteur d'incitation important pour poursuivre le développement de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme dans les Territoires palestiniens.

3. Bref aperçu historique

21. Située en un emplacement stratégique entre l'Egypte, la Syrie et l'Arabie saoudite, et berceau des religions monothéistes, la région a une longue et tumultueuse histoire en tant que carrefour religieux, culturel, commercial et politique. La présence de l'homme dans la région est attestée depuis au moins 500 000 ans, la civilisation y étant apparue peu après les premières cités-Etats de Mésopotamie. Depuis cette époque, la région a été dominée par de nombreux peuples différents, parmi lesquels les anciens Egyptiens, les Cananéens, les anciens Israélites, les Assyriens, les Babyloniens, les anciens Grecs, les Romains, les Byzantins, le califat arabe sunnite, le califat fatimide shiite, les Croisés, les Ayyoubides, les Mamelouks, les Ottomans, les Britanniques et les Israéliens et Palestiniens de l'époque moderne.

22. La correspondance Hussein-McMahon au sujet de la création d'un Etat arabe, la Déclaration Balfour de 1917 en faveur de «la création en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif dans le respect des droits des communautés non juives existantes» et l'accord secret Sykes-Picot de mai 1916 ont été à l'origine de la décision de diviser la région en mandats de la Société des Nations confiés respectivement à la France et à la Grande-Bretagne lors de la Conférence de paix de Paris en 1919 et du Traité de Versailles.

23. En 1936, la Commission britannique Peel a recommandé de diviser la Palestine entre les Arabes et les Juifs.
24. Peu après la seconde guerre mondiale, les Nations Unies ont adopté le Plan de partition de 1947 qui divisait la Palestine sous mandat britannique entre les populations arabe et juive. En novembre 1947, l'Agence juive, y compris les Juifs palestiniens, ont accepté le plan qui a été rejeté par les Etats arabes.
25. Le 14 mai 1948, David Ben-Gourion a déclaré l'indépendance de l'Etat d'Israël. Une guerre, appelée «Guerre d'indépendance» (*Milhemet Ha'azmaut*) par les Israéliens et «Catastrophe» (*Nakba*) par les Palestiniens, a alors commencé. Les armées d'Egypte, d'Irak, de Jordanie, du Liban et de Syrie ont déclaré la guerre à l'Etat d'Israël nouvellement créé. Pendant les combats, un important échange de population a eu lieu dans la région: environ 700 000 Arabes palestiniens se sont enfui ou ont été expulsés des zones contrôlées par les Israéliens et un nombre comparable de Juifs ont été déplacés et expulsés des pays arabes.
26. Les forces israéliennes sont allées au-delà des frontières fixées par le Plan de partition des Nations Unies pour contrôler 18% supplémentaires du territoire de la Palestine mandataire. Ce qui restait des territoires alloués au futur Etat arabe dans le Plan de partition des Nations Unies a été annexé par la Jordanie (Cisjordanie) ou placé sous contrôle militaire égyptien (bande de Gaza).
27. En juin 1967, les forces israéliennes sont intervenues contre l'Egypte, la Syrie et la Jordanie pendant ce qu'on a appelé la Guerre des six jours. Au terme de cette guerre, l'armée israélienne avait pris le contrôle de la Cisjordanie, de la bande de Gaza, du Golan et de la péninsule du Sinaï en les plaçant sous occupation militaire israélienne.
28. Israël avait aussi expulsé les forces arabes de Jérusalem-Est, qui était fermée aux Juifs pendant la période antérieure sous contrôle jordanien. Israël a annexé Jérusalem-Est comme faisant partie de la capitale de l'Etat d'Israël mais cette décision n'a pas été acceptée au niveau international.
29. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a alors adopté la [Résolution 242](#) reposant sur la formule «des territoires pour la paix» qui appelait Israël à se retirer des territoires occupés en 1967 en échange de la cessation de tout état de belligérance de la part des Etats susmentionnés membres de la Ligue arabe.
30. La Guerre du Kippour de 1973 n'a pas modifié la situation. Israël a seulement restitué la péninsule du Sinaï à l'Egypte dans le cadre des Accords de paix de Camp David en 1978.
31. La première Intifada palestinienne contre l'occupation par Israël a duré de 1987 à 1993. De nouveaux efforts pour un processus de paix en vue de la résolution du conflit israélo-palestinien ont été menés lors de la Conférence de Madrid de 1991.
32. Lors d'une réunion tenue à Alger en novembre 1988, le CNP a adopté une Déclaration d'indépendance qui proclame l'Etat de Palestine sur la base de la [Résolution 181](#) des Nations Unies. Cette déclaration s'accompagnait d'un appel à négociations sur la base de la [Résolution 242](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies.
33. A la suite de l'accord de paix historique signé à Oslo en 1993 entre les Palestiniens et Israël («Accords d'Oslo»), qui accordait aux Arabes palestiniens un contrôle limité sur certaines parties de la Cisjordanie et de la bande de Gaza par le biais de l'Autorité palestinienne, et d'autres négociations plus détaillées, les propositions en vue de la création d'un Etat palestinien se sont intensifiées. Peu après, en 1994, est intervenue la signature du Traité de paix israélo-jordanien.
34. Après quelques années pendant lesquelles les négociations ont été interrompues et relancées plusieurs fois, une nouvelle intifada a été lancée contre l'occupation israélienne en septembre 2000 à la suite de l'échec des négociations de Camp David le mois précédent. Appelés Intifada Al-Aqsa, ces événements se sont caractérisés par l'utilisation d'attentats-suicide à la bombe par les Palestiniens en Israël, qui ont fait de nombreuses victimes civiles, et par la pleine intervention militaire des Forces de sécurité israéliennes dans des zones civiles, ainsi que par des attentats ciblés visant des chefs militants et organisateurs palestiniens. En

2002, Israël a commencé la construction d'une barrière de sécurité au tracé complexe pour empêcher les auteurs d'attentats-suicide de pénétrer en Israël. Une majeure partie du mur a été construit sur le territoire occupé de Cisjordanie, ce que la Cour internationale de justice (CIJ) a jugé «illégitime» en juillet 2004.

35. En 2002 également, le «Quartet» comprenant les Etats-Unis, l'Union européenne, la Russie et les Nations Unies a proposé une Feuille de route pour la paix appelant à résoudre le conflit israélo-palestinien.

36. Suite à un plan de désengagement unilatéral en 2004, Israël a retiré tous ses colons et la plus grande partie de sa présence militaire de la bande de Gaza mais en conservant le contrôle de l'espace aérien, des eaux côtières et des postes frontières, isolant ainsi la Bande de Gaza. Israël a également démantelé quatre colonies au nord de la Cisjordanie en septembre 2005.

37. En janvier 2006, le Hamas a obtenu la majorité au sein du CLP. J'ai eu la possibilité d'observer ces élections qui, comme l'indiquait l'Assemblée dans la [Résolution 1493](#) (2006), «se sont déroulées dans l'ensemble d'une manière bien organisée et démocratique et peuvent être considérées comme libres et équitables». Ismail Haniya, l'un des chefs du Hamas, a été nommé Premier ministre.

38. La rivalité entre le Hamas et le Fatah a explosé au grand jour le 9 juin 2007 sous la forme d'un conflit ouvert dans les rues de Gaza. Les combats ont cessé au bout de cinq jours avec la prise de contrôle de la Bande de Gaza par le Hamas. Depuis lors, une scission existe entre la Cisjordanie, sous la direction du Président Abbas, et la bande de Gaza, que dirige le Premier ministre Haniya. Cette situation a entraîné un gel de fait du CNP et du CLP. Cependant, l'Autorité palestinienne continue de remplir ses obligations envers les Palestiniens de la Bande de Gaza, auxquels elle accorde plus de 50% de son budget.

39. A la fin 2008, le Gouvernement d'Israël a engagé une action militaire dans la bande de Gaza incluant des bombardements aériens, l'utilisation de véhicules blindés et le déploiement massif de troupes sur le terrain dans l'objectif de démanteler les positions du Hamas à partir desquelles, selon les autorités israéliennes, environ 10 000 roquettes et missiles avaient été lancés depuis une dizaine d'années. Un rapport des Nations Unies publié en septembre 2009 a critiqué Israël pour «usage disproportionné de la force».

40. Depuis 1967, Israël poursuit une politique active de construction de colonies dans les Territoires palestiniens. Dans sa [Résolution 1700](#) (2010), l'Assemblée notait qu'une telle politique «est devenue un point de plus en plus crucial du conflit et que l'Administration américaine et la communauté internationale ont demandé au Gouvernement israélien d'arrêter les implantations israéliennes». En novembre 2009, le Gouvernement d'Israël a accepté de suspendre pendant dix mois les nouvelles constructions et implantations en Cisjordanie. En 2010, le président Obama a parrainé un nouveau cycle de négociations israélo-palestiniennes, qui a été interrompu lorsqu'Israël a décidé de ne pas renouveler la suspension des nouvelles implantations.

41. Au cours de ma visite d'information, le président Abbas m'a présenté sa nouvelle initiative pour favoriser la réconciliation entre Palestiniens et préparer la tenue d'élections présidentielles et parlementaires dès que possible. Ultérieurement, le 4 mai 2011, dans une allocution au Caire, le Président Abbas a annoncé un accord de réconciliation entre le Fatah et le Hamas ainsi que les mesures envisagées en vue de la formation d'un gouvernement d'unité nationale et de la tenue d'élections dans un délai d'un an. J'ai déclaré publiquement à cette occasion que je me réjouissais vivement de l'accord d'unité signé au Caire entre les différentes organisations palestiniennes et que l'unité palestinienne était de la plus haute importance eu égard à la demande présentée par les Palestiniens en vue du resserrement de la coopération avec l'Assemblée.

42. En août 2011, les pourparlers de réconciliation se sont poursuivis au Caire. Un accord a été annoncé concernant les prisonniers politiques de Gaza et de la Cisjordanie. De plus, il a été décidé de créer une commission chargée de veiller à l'ouverture des institutions fermées aussi bien en Cisjordanie qu'à Gaza. Le Président Abbas avait prévu des élections locales pour le 22 octobre, mais celles-ci ont été reportées à la demande du Hamas, jusqu'à ce que les conditions soient propices à la création d'une atmosphère plus positive pour la réconciliation.

4. Institutions palestiniennes

43. C'est lors du Premier Sommet arabe, qui s'est tenu au Caire en janvier 1964, qu'il a été décidé de permettre au peuple palestinien «de jouer un rôle dans la libération de son pays» et de donner mandat au délégué de la Palestine auprès de la Ligue des Etats arabes, Ahmad Shuqayri, de tenir des consultations pour la mise en œuvre de cette décision.

44. Un Congrès national palestinien s'est réuni à Jérusalem-Est en mai 1964 pour ratifier la constitution ainsi que d'autres documents créant officiellement l'Organisation de libération de la Palestine et ses institutions. Les 397 délégués invités représentaient un large éventail du peuple palestinien. Les institutions proposées, qui ont été approuvées à cette occasion, comprenaient une assemblée nationale qui, dans les années 70, a été renommée Conseil national de la Palestine. La Loi fondamentale de l'OLP organise le mode de travail de l'OLP et de ses institutions, y compris du CNP qui a son propre règlement intérieur.

45. L'Organisation de libération de la Palestine est une organisation politique. Elle est reconnue comme le «seul représentant légitime du peuple palestinien» par plus d'une centaine d'Etats avec lesquels elle entretient des relations diplomatiques, ainsi que par la Ligue arabe, l'Organisation de la conférence islamique, le Mouvement des non-alignés et l'Union africaine, et jouit du statut d'observateur auprès des Nations Unies depuis 1974. En 1993, l'OLP a reconnu le droit d'Israël à exister en paix, accepté les [Résolutions 242](#) et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies et rejeté la «violence et le terrorisme»; en réponse, Israël a officiellement reconnu l'OLP en tant que représentant du peuple palestinien.

46. L'essentiel du pouvoir et les décisions politiques les plus importantes sont confiées au Comité exécutif de l'OLP, qui comprend 18 personnes élues par le CNP. L'OLP englobe toute une gamme d'idéologies, généralement laïques, appartenant aux différents mouvements palestiniens engagés dans la lutte pour l'indépendance et la libération de la Palestine, d'où son nom.

47. Yasser Arafat a été élu par le CNP président du Comité exécutif de l'OLP en 1969 et a été réélu jusqu'à sa mort en 2004. Il a été élu président de l'Etat de Palestine en 1989 et président de l'ANP en 1996. Mahmoud Abbas (également connu sous le nom d'Abu Mazen) lui a succédé, ayant été élu président du comité exécutif de l'OLP en 2004, président de l'ANP en 2005 et président de l'Etat de Palestine en 2008.

48. L'OLP ne dispose pas d'un mécanisme ou d'un organe de décision central lui permettant de contrôler directement les différentes factions qui la composent mais celles-ci sont censées respecter la Charte de l'OLP et les décisions du Comité exécutif. Tous les militants de l'OLP n'appartiennent pas à une faction; par exemple, de nombreux délégués du CNP ont été élus comme indépendants ou comme représentants de syndicats et d'organisations de masse.

49. Les factions actuellement membres de l'OLP comprennent: le Fatah, le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP), le Front démocratique pour la libération de la Palestine (FDLP), le Parti du peuple palestinien (PPP), le Front de libération de la Palestine (FLP), le Front de libération arabe (FLA), As-Sa'iqa, l'Union démocratique palestinienne (FIDA) et le Front de lutte populaire palestinien (FLPP). Le Hamas, cependant, n'est pas représenté comme un parti, bien que ses membres élus au CLP soient membres du CNP, qui est l'organe législatif de l'OLP.

50. L'Autorité nationale palestinienne (parfois appelée Autorité palestinienne) a été créée en octobre 1993 pour gérer, conformément aux accords intérimaires israélo-palestiniens (Accords d'Oslo), les affaires des Palestiniens vivant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

51. D'après les dernières évaluations de la Banque mondiale (septembre 2009, septembre 2010 et avril 2011), «l'Autorité palestinienne continue à renforcer ses institutions, en assurant la fourniture des services publics et en poursuivant des réformes qui ne vont pas sans difficultés pour de nombreux Etats existants. D'importantes réformes restent à accomplir par l'Autorité nationale palestinienne – mais guère plus que celles auxquelles doivent s'atteler d'autres pays à revenu moyen». La Banque mondiale considère que «si elle parvient à maintenir ses performances actuelles en matière de développement des institutions et de fourniture des services publics, l'Autorité palestinienne sera bien placée pour assurer la création d'un Etat à une date quelconque dans un avenir proche». Lors de sa réunion à Bruxelles le 13 décembre 2010, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a explicitement approuvé l'évaluation de la Banque mondiale en ce qui concerne le développement des institutions et la fourniture des services publics par l'Autorité palestinienne.

52. Le Conseil législatif palestinien, organe législatif de l'Autorité nationale palestinienne, est un organe unicaméral comprenant 132 membres élus à partir de 16 circonscriptions électorales en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza. L'article 47.1 de la Loi fondamentale (amendée) stipule: «Le Conseil législatif palestinien est l'autorité législative élue».

53. En juin 2005, le Conseil législatif palestinien a adopté une loi portant le nombre de sièges au sein du CLP de 88 à 132 et introduisant un système électoral mixte (proportionnel et majoritaire). La moitié des sièges du CLP est pourvue à la proportionnelle sur la base de listes de partis dans une seule circonscription nationale, avec un seuil d'admission de 2%. L'autre moitié est pourvue sur la base d'un système majoritaire à partir de 16 circonscriptions électorales: 11 en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et 5 à Gaza. Le nombre de sièges alloué à chaque circonscription varie en fonction de la population. Par décret présidentiel, 6 sièges, répartis entre 4 circonscriptions, sont réservés à des candidats chrétiens.

54. Si le CLP est l'organe législatif des Territoires palestiniens, le Conseil national palestinien (CNP) est l'autorité suprême chargée de formuler les politiques et programmes de l'OLP et de ses institutions, qui fonctionnent toutes sous l'égide de l'OLP et doivent appliquer ses décisions. Il représente tous les Palestiniens et pas seulement ceux vivant en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et à Jérusalem-Est. Le CNP ne siège pas en session permanente et, compte tenu des circonstances, ne dispose pas non plus d'un lieu de réunion permanent. Il est tenu de convoquer une session ordinaire une fois par an, ainsi que lorsque le Comité exécutif de l'OLP (la branche exécutive de l'OLP) ou les membres du CNP en font la demande. Dans le passé, le CNP n'a pu se réunir certaines années à cause du conflit (par exemple pendant la guerre civile au Liban en 1975-76). Le CNP a huit commissions permanentes⁴, mais leurs activités sont irrégulières car leurs membres habitent en différents endroits, à l'intérieur et à l'extérieur des Territoires palestiniens. Il y a des bureaux temporaires pour les dirigeants du CNP à Amman, Ramallah et Gaza. Bien que le CNP ne se soit pas réuni régulièrement depuis un certain temps, ses dirigeants restent actifs en participant à de nombreuses organisations parlementaires régionales et internationales, comme l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée et l'Union parlementaire arabe.

55. Les candidats au CNP sont nommés par une commission (qui se compose du Comité exécutif de l'OLP, du président du CNP et des secrétaires des partis politiques), puis élus à la majorité de tous les membres lors de la session suivante. Il a été décidé en 2011 que des indépendants devaient être ajoutés à cette commission. Les organisations constitutives de l'OLP ainsi que les unions et syndicats qui en font partie se voient assigner un quota de sièges établi par négociation en tenant compte de la taille et de l'importance respectives de chaque organisation. Les membres sont ensuite élus par leur parti ou leur syndicat. Les représentants des communautés palestiniennes en exil, des autres Palestiniens non officiellement organisés et des personnes résidant en Israël et dans les territoires palestiniens occupés sont directement sélectionnés par la commission de nomination du CNP. Le CNP élit son propre bureau, qui comprend un président, deux vice-présidents et un secrétaire. La présence de deux tiers des délégués est requise pour que le quorum soit atteint et la pratique initiale de «décision collective» a été transformée en vote majoritaire en 1981. Le CNP s'est réuni en session close jusqu'en 1981, date à partir de laquelle des observateurs palestiniens et étrangers ont été invités. A de rares exceptions près, le CNP publie ses résolutions et d'autres documents; les médias peuvent assister à et couvrir la plupart de ses sessions.

56. La taille du CNP a évolué avec le temps. Le premier CNP comprenait 422 représentants des communautés palestiniennes de Jordanie, de Cisjordanie, de la bande de Gaza, de Syrie, du Liban, du Koweït, d'Irak, d'Égypte, de Qatar, de Libye et d'Algérie. En 1968, le nombre de ses membres a été ramené de 466 à 100 et sa composition restreinte aux représentants des organisations de guérilla (68) et aux indépendants (32). Les représentants des syndicats de l'OLP ont été admis en 1971 et le nombre de membres a alors été porté à 150. A partir de 1977, le CNP a recommencé à inclure des représentants des communautés palestiniennes en exil et d'autres groupes de la diaspora (par exemples les personnes expulsées) pour atteindre 293 membres. Il y a accord national entre tous les partis palestiniens, y compris le Hamas, pour réformer et réactiver l'OLP et toutes ses institutions, y compris le CNP. Il a été décidé que tous les membres du CNP seraient élus selon le mode de scrutin à la proportionnelle chaque fois que possible. Il a également été décidé que ces élections se tiendraient une année après la signature de l'accord de réconciliation (mai 2011).

57. Depuis 1996, le CNP est présidé par Salim Al-Za'noon et il compte actuellement 730 membres; 132 font partie du Conseil législatif palestinien (CLP), 98 représentent les populations

palestiniennes de Cisjordanie et de Gaza, 166 sont indépendants et 334 représentent les partis et les syndicats. Sur le total de 730, 235 représentent la diaspora palestinienne.

58. Au début de chaque session du CNP, le Comité exécutif de l'OLP doit soumettre un rapport sur ses activités et la situation de l'OLP. Un nouveau Comité exécutif, dont la taille et la composition sont déterminées par le CNP, est élu à la fin de chaque session. Les orientations de fond du nouveau Comité exécutif et d'autres directives, ainsi que les proclamations de l'OLP, sont incluses dans les résolutions adoptées par le CNP.

59. En 1970, le CNP a également créé le Comité central de l'OLP (appelé «Conseil central» depuis 1973) pour servir d'organe intermédiaire entre le CNP et le Comité exécutif. Le Conseil central comprend 124 membres. Il est doté de pouvoirs législatifs et exécutifs et se réunit au moins une fois par trimestre pour passer en revue le travail du Comité exécutif, approuver ses décisions, préciser les directives du CNP si nécessaire et émettre, le cas échéant, des résolutions supplémentaires. Ayant été créé pour améliorer la coordination entre les diverses factions – représentées ou non – de la guérilla, le Conseil central n'est ni élu par le CNP, ni composé entièrement de membres du CNP. Sous sa forme actuelle, il comprend le Comité exécutif, le président du CNP, le commandant-en-chef de l'Armée de libération de la Palestine, des représentants des organisations constitutives et des institutions de l'OLP, et des membres du CNP désignés par le Comité exécutif. Le Conseil central élit un secrétariat général parmi ses membres.

60. Le CNP reçoit aussi les rapports du Fonds national palestinien (organisation chargée des finances de l'OLP), approuve son budget, (ré-)élit son conseil d'administration (qui élit lui-même ses dirigeants) et examine les rapports et les structures des autres institutions de l'OLP. Cependant, il n'est pas habilité à s'ingérer dans les affaires internes des différentes organisations chapeautées par l'OLP.

61. Le Conseil national palestinien et le Conseil législatif palestinien n'ont pu fonctionner normalement depuis 2007 à cause de la séparation entre la Cisjordanie et la Bande de Gaza, de l'emprisonnement en Israël de certains de leurs membres et du report des élections. En août 2009, le CNP a convoqué sa dernière session, au cours de laquelle il a élu les nouveaux membres du Comité exécutif, et le Conseil central de l'OLP a tenu sa dernière session en juillet 2011.

62. Le droit à l'auto-détermination du peuple palestinien est depuis longtemps reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le 9 juillet 2004, la Cour internationale de justice a confirmé le droit des Palestiniens à l'auto-détermination. Quelques 122 pays (le nombre exact est controversé) ont reconnu l'Etat de Palestine. Ces pays comprennent la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, de nombreux Etats asiatiques dont la Chine, l'Inde et le Pakistan, et 17 Etats membres du Conseil de l'Europe⁵. Vingt-quatre autres Etats membres du Conseil de l'Europe⁶ ne l'ont pas encore reconnu mais entretiennent des relations officielles avec l'OLP/ANP. L'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont récemment rehaussé le statut diplomatique de la représentation palestinienne dans leur pays. Six autres Etats membres⁷ n'entretiennent (encore) aucune relation officielle avec l'OLP/ANP.

63. En mars 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont déclaré, dans la Déclaration de Berlin, que «l'Union européenne est persuadée que la création d'un Etat palestinien souverain démocratique, viable et pacifique, sur la base des accords existants et par la voie de la négociation, constituerait la meilleure garantie pour la sécurité d'Israël et l'acceptation d'Israël comme partenaire égal dans la région». Le 13 décembre 2010, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a rappelé la Déclaration de Berlin et réaffirmé «être prêt, le moment voulu, à reconnaître un Etat palestinien». Le 18 février 2011, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont publié une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent explicitement à respecter les conclusions du Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne.

64. L'Autorité palestinienne a annoncé officiellement que l'OLP, en tant que représentante de l'Etat de Palestine, allait demander à obtenir en septembre 2011 le statut de membre à part entière des Nations Unies, ce qui impliquerait la reconnaissance par les Nations Unies d'un Etat palestinien à l'intérieur des frontières de 1967. S'il est vraisemblable qu'elle parvienne à recueillir la majorité requise des deux tiers au sein de l'Assemblée générale, il est fort peu probable que cette demande obtienne l'unanimité au sein du Conseil de sécurité.

65. Quels que soient les résultats du point de vue de la reconnaissance internationale, on peut considérer que la Palestine est un «Etat émergent». Cependant, les Palestiniens ne jouissent pas de la souveraineté sur leurs territoires. Cette situation, dont les Palestiniens ne sont pas responsables, ne devrait pas être invoquée pour refuser l'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie, dès lors que les conditions énoncées à l'article 60 sont satisfaites.

66. En mentionnant explicitement dans la [Résolution 1680](#) (2009) la possibilité pour le Conseil législatif palestinien de demander le statut de Partenaire pour la démocratie, l'Assemblée déclarait implicitement que ce statut est indépendant de la question de l'accès à la «souveraineté étatique».

67. Pendant ma visite d'information dans la région, tous mes interlocuteurs ont signalé le fait que, tandis que le CLP représente uniquement les Palestiniens vivant en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et à Jérusalem-Est, le CNP représente l'ensemble de la nation palestinienne. C'est pourquoi, à leur avis, le statut de Partenaire pour la démocratie doit être accordé au CNP et non au CLP.

68. En réponse à l'argument selon lequel beaucoup de membres du CNP ne sont pas élus, je propose d'appeler les Palestiniens à réformer la structure du Conseil national palestinien afin de faire de celui-ci, dans la plus large mesure possible, un organe démocratiquement élu, et d'inviter le CNP à désigner les personnes qui composeront sa délégation de Partenaire pour la démocratie parmi les membres démocratiquement élus. Il n'est d'ailleurs pas inutile de rappeler à cet égard que certains parlementaires de nos Etats membres ne sont pas non plus élus.

5. Participation des représentants palestiniens aux activités du Conseil de l'Europe

69. L'Assemblée suit de près la situation au Proche-Orient par l'intermédiaire de sa commission des questions politiques depuis 1956. Elle a adopté plus de 25 résolutions sur le sujet.

70. Le 14 avril 1994, M. Yasser Arafat, Président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine, s'est adressé à l'Assemblée parlementaire. M. Saeb Erekat, ministre palestinien de l'Autonomie locale et l'un des principaux négociateurs des Accords de paix d'Oslo, a pris la parole devant l'Assemblée en janvier 2002. En janvier 2010, M. Mohammed Shtayyeh, ministre palestinien des Travaux publics et du Logement, a participé au débat de l'Assemblée sur la situation au Proche-Orient.

71. En juillet 1996, une sous-commission ad hoc de l'Assemblée sur la construction d'institutions démocratiques dans les territoires de l'Autorité palestinienne s'est rendue dans la région où elle a rencontré le Président Arafat.

72. Dans sa [Résolution 1245](#) (2001) sur le conflit du Proche-Orient, l'Assemblée a décidé d'«inviter les représentants du Conseil législatif palestinien, dès lors que la question du Proche-Orient figure à l'ordre du jour, à participer aux sessions de l'Assemblée parlementaire et aux réunions de ses commissions». Dans sa [Résolution 1493](#) (2006), elle a décidé d'«associer plus étroitement les membres du Conseil législatif palestinien aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions au-delà du cadre de la [Résolution 1245](#) (...) et de les inviter systématiquement aux sessions plénières de l'Assemblée».

73. Depuis lors, une délégation du CLP a été invitée à toutes les réunions de la commission des questions politiques et a assisté à la plupart d'entre elles. Pour sa part, une commission ad hoc du Bureau s'est rendue dans la région pour faire une mission d'information, en 2002.

74. D'autres commissions de l'Assemblée ont également abordé cette question: l'ancienne commission sur les migrations, les réfugiés et les questions démographiques a présenté un rapport sur la situation des réfugiés en Palestine dans le contexte du Processus de paix au Proche-Orient en 1998, puis un autre rapport, sur la situation des réfugiés palestiniens en 2003. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a tenu un échange de vues avec M^{me} Rabiha Diab, ministre des Questions féminines de l'Autorité nationale palestinienne, en avril 2011.

75. L'Assemblée parlementaire a observé les élections dans les Territoires palestiniens en janvier 2005 (président de l'Autorité palestinienne) et en janvier 2006 (Conseil législatif palestinien).

76. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a observé le déroulement des élections locales en décembre 2005.

6. Exigences réglementaires pour le statut de Partenaire pour la démocratie: situation actuelle

77. Comme indiqué plus haut, le présent rapport vise à déterminer si le Conseil national palestinien satisfait aux critères requis pour l'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie.

78. Je rappelle que, conformément à l'article 60.2, toute demande officielle d'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie doit être accompagnée des engagements politiques suivants:

– une référence explicite à l'aspiration dudit parlement à faire siennes les valeurs du Conseil de l'Europe que sont la démocratie pluraliste et paritaire, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

– un engagement à agir pour abolir la peine de mort et à encourager les autorités compétentes à introduire un moratoire sur les exécutions;

– une déclaration relative à l'intention du parlement de s'appuyer sur l'expérience de l'Assemblée ainsi que sur l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses travaux institutionnels et législatifs;

– un engagement à organiser des élections libres et équitables conformes aux standards internationaux en la matière;

– un engagement à encourager la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie publique et à la vie politique;

– un engagement à encourager les autorités compétentes 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;

– une obligation d'informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

79. Dans sa lettre du 3 novembre 2010 (voir annexe), le président du CNP formule clairement les engagements politiques exigés par l'article 60.2.

80. S'agissant en particulier des valeurs fondamentales, il déclare ce qui suit:

«Les valeurs que défend le CNP 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».

81. Pendant ma visite dans les Territoires palestiniens, cette déclaration m'a été confirmée à plusieurs reprises de façon convaincante par le président, ainsi que par tous les membres du parlement avec lesquels j'ai pu m'entretenir.

82. A propos de la peine de mort, la lettre déclare:

«Nous sommes déterminés 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».

83. La peine de mort est prévue à l'article 37 de la Loi pénale (britannique) 74 de 1936 applicable dans la bande de Gaza et à l'article 14 de la Loi pénale jordanienne (16) de 1960 applicable en Cisjordanie. Outre ces deux lois, l'ANP a invoqué, pour appliquer la peine de mort, la Loi pénale révolutionnaire de l'Organisation de libération de la Palestine de 1979, qui légalise l'application de la peine de mort, mais qui n'a pas été approuvée par le Conseil législatif palestinien.

84. Soixante-quatorze peines de mort ont été décidées par l'ANP de 1994 à la fin 2005, sur la base des textes de loi susmentionnés, à l'encontre de personnes condamnées pour divers crimes.

85. En 2001, l'ANP a promulgué la Loi sur les procédures pénales (3) de 2001, qui définit les procédures à suivre pour l'application de la peine de mort. En 2002, la peine de mort a été appliquée deux fois. En 2005, l'ANP a appliqué à Gaza cinq peines de mort qui avaient été décidées pendant les années précédentes. L'application de ces sentences est en contradiction avec la décision prise par le Président Abbas le 22 juin 2005, qui prévoyait un nouveau procès devant un tribunal civil pour toutes les personnes condamnées par une cour de sécurité de l'Etat.

86. Le président Abbas a déclaré depuis qu'il n'approuverait aucune nouvelle exécution. Néanmoins, cinq personnes ont été condamnées à mort dans la bande de Gaza en 2011, trois par un tribunal militaire et deux par un tribunal civil. Le gouvernement du Hamas a procédé à cinq exécutions en 2010 et trois en 2011, qui étaient illégales puisqu'elles n'avaient pas été approuvées par le président.

87. Le nouveau code pénal, qui est prêt mais n'a pas encore été approuvé, ne contient plus aucune mention de la peine de mort parmi les peines possibles.

88. La question, cependant, continue à faire débat. Lors de mes entretiens avec des représentants des différents partis politiques palestiniens, seul un des représentants du Hamas s'est déclaré favorable à la peine de mort. Je considère aussi comme très inquiétant les propos récents de Thuraya Judi Alwazir, une juge de Ramallah qui est l'une des seules femmes siégeant au sein de l'Autorité judiciaire de l'ANP, selon lesquels « nous discutons en fait aujourd'hui du rétablissement de la peine de mort au niveau des tribunaux civils. Cela est conforme à notre croyance islamique et est également approuvé par un certain nombre de leaders religieux. La communauté internationale n'a pas à nous imposer son système de valeurs ». A cet égard, je voudrais rappeler que les organisations palestiniennes des droits de l'homme considèrent que l'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie représenterait un facteur d'incitation important pour la protection des droits de l'homme et donc l'abolition de la peine de mort.

89. En ce qui concerne l'utilisation de l'expérience du Conseil de l'Europe, la demande contient la déclaration suivante:

« Nous avons l'intention, dans nos travaux institutionnels et législatifs, de nous appuyer pleinement 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. »

90. Cela est important au vu des réformes législatives détaillées en cours. Le CNP devrait être pleinement encouragé à mettre à profit le potentiel découlant de l'expérience acquise par la Commission de Venise qui, avec son expertise juridique internationalement reconnue, pourrait apporter une contribution précieuse à la finalisation des textes de loi en préparation, par exemple dans le cadre de la réforme du système judiciaire. Lors de ma visite, le ministre de la Justice m'a déclaré avoir une haute opinion de cette expertise, ayant lui-même assisté à une dizaine de réunions à Venise dans le cadre du statut spécial de coopération de l'Autorité nationale palestinienne.

91. L'élaboration de lois et la signature des conventions internationales ne constituent cependant qu'un premier pas; leur application effective est d'une importance cruciale. Le CNP (et le CLP) devraient intervenir plus activement en s'assurant de la mise en œuvre effective des

textes de loi. L'examen périodique par notre Assemblée de l'application des réformes pourrait devenir un outil essentiel du processus de mise en œuvre des réformes.

92. En ce qui concerne les élections, le CNP s'engage à:

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

93. A cet égard, je voudrais souligner que j'ai participé à la mission de l'Assemblée parlementaire pour l'observation des élections dans les Territoires palestiniens en janvier 2006, qui a jugé que ces élections s'étaient déroulées de manière libre, équitable et transparente. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient d'ailleurs s'inspirer de la manière dont les Palestiniens ont organisé ces élections. Depuis lors, l'opposition entre le Fatah et le Hamas a empêché la tenue de nouvelles élections. Pendant ma visite, on m'a assuré que l'Assemblée serait de nouveau invitée à observer les élections dans les Territoires palestiniens.

94. S'agissant de l'égalité entre les sexes dans la vie politique, le CNP s'engage à:

«encourager la participation égale des femmes et des hommes à la vie publique et à la vie politique».

95. Le Premier ministre m'a assuré que «les droits des femmes ont été pris en compte dans la préparation des nouveaux projets législatifs». Au cours de ma visite, j'ai rencontré des femmes ministres (il y en a cinq), des membres du parlement, des gouverneurs et maires, ainsi que des représentantes des organisations de femmes et des organisations des droits de l'homme. Toutes mes interlocutrices m'ont affirmé que la situation des femmes est meilleure que dans de nombreux pays arabes voisins et qu'elle continue à s'améliorer. Dans le monde arabe, seule la législation tunisienne est considérée comme plus favorable aux femmes.

96. En ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe, le CNP s'engage 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.»

97. La situation particulière des Palestiniens, divisés entre la Cisjordanie et Gaza et la plupart de leur territoire étant occupé par Israël, devra être prise en compte dans le suivi de cet engagement.

98. Enfin, concernant l'obligation de rendre compte, le CNP s'engage à

«informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe».

99. En conclusion, je suis convaincu que le Conseil national palestinien satisfait aux critères formels requis pour obtenir le statut de Partenaire pour la démocratie auprès de notre Assemblée.

7. Nécessité de poursuivre les réformes

100. Cette conclusion ne veut pas dire cependant, comme l'a souligné mon collègue Luca Volontè en juin dernier à propos du Maroc, que les Palestiniens ont atteint la perfection dans la construction de la démocratie et de l'Etat de droit. Au contraire, il reste beaucoup à faire.

101. Dans ses nombreuses résolutions sur la situation au Proche-Orient, l'Assemblée a régulièrement signalé les domaines dans lesquels des changements demeurent à son avis nécessaires. Les points spécifiques suivants sont particulièrement importants 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:

- la conclusion rapide des négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement et la fixation de dates acceptables par tous pour les élections présidentielles, parlementaires et locales;
- la tenue de ces élections conformément aux normes internationales pertinentes dans l'ensemble des Territoires palestiniens;
- 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 pendant les dernières années;
- la réforme de l'organisation du Conseil national palestinien afin d'en faire, dans la plus grande mesure possible, un organe démocratiquement élu;
- 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 sexe; la garantie de l'égalité effective entre les femmes et les hommes, y compris en ce qui concerne les mariages interreligieux 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;
- l'abolition de la peine de mort dans le Code pénal, en allant au-delà du moratoire de fait des exécutions mis en place – au moins en Cisjordanie – depuis 2005;
- le rejet du terrorisme et la lutte ouverte contre lui;
- la libération du soldat Gilad Shalit;
- l'interruption de toute introduction illégale d'armes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie;
- l'adhésion à 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;
- la garantie de la liberté et du pluralisme des médias;
- 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 de mauvais traitements;
- l'amélioration des conditions de détention, conformément aux normes et standards des Nations Unies dans le domaine des prisons; les conditions dans lesquelles le soldat israélien Gilad Shalit est détenu depuis 2006 sont particulièrement inacceptables;
- la lutte contre le racisme, la xénophobie et toutes les formes de discrimination;
- la lutte contre la corruption;
- le renforcement de la démocratie locale et régionale;
- la garantie du plein respect de la liberté de conscience, de religion et de conviction, y compris le droit de changer de religion;
- la garantie et la promotion de la liberté d'association et de réunion pacifique.

102. Nous attendons de l'Autorité nationale palestinienne qu'elle adhère en temps voulu aux conventions et aux accords partiels pertinents du Conseil de l'Europe, en particulier ceux traitant des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, conformément à l'engagement

inclus dans la lettre du président du Conseil national palestinien du 3 novembre 2010. Bien entendu, cette adhésion est liée de façon indissoluble à la reconnaissance de la Palestine en tant qu'Etat souverain et ne sera donc peut-être pas réalisable dans un avenir immédiat.

103. Nous devrions appeler le CNP à renforcer sa contribution à la résolution du conflit israélo-palestinien, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et comme souligné dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée.

104. Enfin, nous appelons les Palestiniens à s'efforcer d'obtenir le règlement des litiges internationaux par des moyens pacifiques, conformément à la Charte des Nations Unies.

8. Conclusions et propositions

105. Le 3 novembre 2010, le Conseil national palestinien a présenté une demande officielle d'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

106. Après examen de cette demande, y compris en effectuant une visite d'information, je conclus que la demande du Conseil national palestinien est conforme, à la fois dans la forme et sur le fond, aux exigences définies à l'article 60.2 du Règlement de l'Assemblée. Je propose par conséquent d'accorder le statut de Partenaire pour la démocratie au Conseil national palestinien. Sur la base d'une estimation de la population (environ 11 millions: 5,5 millions en Cisjordanie, à Gaza et en Israël et 5,5 millions dans la diaspora), je propose d'inviter le CNP à désigner une délégation comprenant trois représentants et trois suppléants. Je propose aussi que les membres de cette délégation soient choisis parmi les membres démocratiquement élus du CNP.

107. Le développement actuel de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme dans les Territoires palestiniens est un processus en cours, fort complexe, qui est rendu très difficile par le fait que la plus grande partie des Territoires palestiniens est encore sous occupation militaire israélienne. Tout progrès en vue d'une résolution pacifique du conflit israélo-palestinien, sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, ouvrirait dans les Territoires palestiniens de nombreuses possibilités nouvelles d'évolution dans un sens conforme aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

108. Dans l'intervalle, le Conseil national palestinien et le Conseil législatif palestinien (le second faisant partie intégrante du premier) devraient intensifier leurs efforts pour renforcer et développer les institutions démocratiques, l'indépendance du système judiciaire et la lutte contre la corruption sous toutes ses formes. Le rapport précise les objectifs de référence les plus importants à cet égard. L'un de ces objectifs est la tenue, au plus tard en 2012, d'élections présidentielles et parlementaires – concernant à la fois le CNP et le CLP – libres et équitables.

109. Je propose également que l'Assemblée fasse, d'ici deux ans, le bilan des progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements politiques contractés par le Conseil national palestinien.

Annexe 1

Lettre de M. Saleem Al-Za'noon, Président du Conseil national palestinien, au Président

de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en date du 3 novembre 2010

...

J'ai l'honneur de vous transmettre la demande du Parlement palestinien (Conseil national palestinien, CNP) pour l'obtention du statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Les valeurs que défend le Conseil national palestinien (CNP) 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.

Nous sommes déterminés 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.

Nous avons l'intention, dans nos travaux institutionnels et législatifs, de nous appuyer pleinement 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.

Nous sommes aussi déterminés à poursuivre les efforts pour créer les conditions favorables à la tenue d'élections libres, équitables et transparentes, conformément aux standards internationaux pertinents.

Nous continuons à encourager la participation égale des femmes et des hommes à la vie publique et à la vie politique.

Nous réitérons notre engagement 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.

Conformément à l'article 60.2 du Règlement de l'APCE, nous nous engageons à informer régulièrement l'Assemblée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du Conseil de l'Europe.

...

¹ Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3729 du 24 janvier 2011.

² Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2011.

³ Voir le rapport, [Doc. 11913](#) (rapporteur: M. Luc van den Brande).

⁴ Ces commissions sont les suivantes: commission juridique, commission des affaires parlementaires et étrangères, commission de l'éducation, commission financière, commission politique, commission des réfugiés, commission des affaires de Jérusalem et commission des arts et de la culture.

⁵ Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Malte, Monténégro, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Serbie, Turquie, Ukraine.

⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse.

⁷ Andorre, Arménie, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin et «l'ex-République yougoslave de Macédoine».