



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

Parliamentary Project Support Division
Division de soutien de projets parlementaires

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

PPSD (2018) 05 rév.
Le 12 juillet 2018

Activités dans le cadre du Programme Sud¹
mises en œuvre
par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
en 2012 - 2017

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Préparé par le Secrétariat

¹ *Programme Sud – programme conjoint financé par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe et mise en œuvre par le Conseil de l'Europe*

**Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée**

Financé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

I. Le cadre du Programme Sud et sa dimension parlementaire

1. Premier cadre européen de coopération avec son voisinage

Depuis sa création en 1949, le Conseil de l'Europe a constamment développé des relations, essentiellement bilatérales, avec les gouvernements et les parlements de la rive sud de la Méditerranée et du Proche-Orient. Suite aux événements qui se sont déroulés en Tunisie en 2009-2010, puis en Égypte, en Libye et en Syrie et que l'on a baptisés le « printemps arabe », les questions fondamentales du respect des droits de l'homme, de la prééminence du droit et de la démocratie ont été évoquées dans ces pays. Dans ce contexte, plusieurs pays du voisinage méridional ont manifesté leur intérêt pour une coopération renforcée avec le Conseil de l'Europe dans ses domaines de compétence ; tant le Conseil de l'Europe que l'Union européenne ont décidé d'accompagner activement les changements démocratiques dans ces pays, en synergie avec les acteurs de la région.

Le Programme Sud², un programme conjoint financé par l'Union européenne (UE) et le Conseil de l'Europe (CdE) et mis en œuvre par ce dernier, a été lancé en 2012 ; il est devenu la toute première initiative stratégique globale UE-CdE dans la région sud de la Méditerranée, ouverte à tous les pays du bassin méditerranéen : l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Libye, le Liban, le Maroc, la Syrie³, la Tunisie et le Conseil national palestinien.

Il a évolué en trois phases, le Programme Sud I en 2012-2014, le Programme Sud II en 2015-2017 et le Programme Sud III en 2018-2020, lancé en mars 2018 pour une nouvelle période de trois ans et des activités programmées jusqu'à fin 2020.

Le Programme Sud apporte un soutien aux pays partenaires du voisinage méridional dans les processus constitutionnels engagés, l'élaboration de nouvelles lois ainsi que la création et le renforcement des institutions et structures démocratiques de promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme, en utilisant comme référence les normes pertinentes du Conseil de l'Europe dans la perspective de promouvoir la création d'un espace juridique commun et durable en Europe et dans le sud du bassin méditerranéen, où les mêmes valeurs seraient partagées.

Il s'est articulé autour de quatre composantes principales:

1. améliorer l'efficacité et l'indépendance de la justice par une réforme du système judiciaire ;
2. promouvoir la bonne gouvernance en intensifiant la prévention de la corruption et du blanchiment de fonds ;
3. renforcer et protéger les droits de l'homme, y compris les droits de la femme et de l'enfant, et prévenir la traite des êtres humains ;
4. promouvoir les valeurs démocratiques dans la région en s'appuyant sur des structures existantes du Conseil de l'Europe telles que son Assemblée parlementaire (APCE) et des réseaux existants comme ceux qui ont été développés par le Centre Nord-Sud, le Service de la jeunesse, le Groupe Pompidou, la Commission de Venise et les Ecoles d'études politiques.

La coopération dans le cadre du Programme Sud est une approche axée sur la demande. D'ailleurs, et conformément aux besoins exprimés par le Maroc⁴ qui, après un référendum en 2011, a entrepris des réformes constitutionnelles, par la Tunisie⁵ et, plus tard, par la Jordanie⁶, des programmes spécifiques à chaque pays ont été préparés avec ces premiers pays bénéficiaires pour les accompagner dans leurs efforts. Afin de faciliter cette coopération sur une base régulière, des Bureaux du Conseil de l'Europe ont été ouverts à Rabat et à Tunis. Malgré le souhait de l'Autorité nationale palestinienne⁷ de coopérer dans ce cadre, aucun programme spécifique n'a pu être élaboré pour lui jusqu'ici.

Parallèlement aux activités bilatérales, la coopération avec le voisinage méridional intervient également au niveau régional avec les autres pays partenaires de la région mentionnée ci-dessus, dans le but de promouvoir et de renforcer la coopération entre les pays d'Europe et ceux de la région ainsi que la

² Le Programme Sud a vu le jour en 2012 suites à la décision prise par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM) à sa 121^e Session, le 11 mai 2011 à Istanbul, où les propositions formulées par le Secrétaire Général concernant une politique du Conseil de l'Europe à l'égard de son voisinage immédiat ont été validées et les plans d'action pour la mise en oeuvre de cette politique ont été élaborés ;

³ La coopération avec la Syrie a été suspendue en 2011 ;

⁴ Voir les rapports finaux sur la coopération avec le Maroc : ODGProg/Inf(2014)15; GR-EXT(2017)12 et la politique pour 2018-2020: CM(2018)47 ;

⁵ Voir les rapports finaux sur la coopération avec la Tunisie : ODGProg/Inf(2014)16; GR-EXT(2017)13 et la politique pour 2018-2020: CM(2018)48 ;

⁶ Voir les rapports finaux sur la coopération avec la Jordanie : SP I - ODGProg/Inf(2014)17 et GR-EXT(2017)10 ;

⁷ Voir « Priorités de coopération de voisinage avec la Palestine en 2016-2017 » - CM(2016)117 ;

coopération Sud-Sud, grâce aux échanges de vues et de bonnes pratiques dans divers domaines de compétence du Conseil de l'Europe comme la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

Ce rapport présente la quatrième composante du programme, mis en œuvre par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) de novembre 2012 à février 2018.

2. La dimension parlementaire et le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Concernant la quatrième composante du Programme Sud, la promotion des valeurs démocratiques, l'accent a tout particulièrement été mis sur la coopération interparlementaire et le rôle des parlements nationaux de la région dans la mise en conformité de législation avec les normes européennes et internationales et la ratification des conventions du CdE ouvertes aux Etats non membres.

C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est associée au Programme Sud dès 2012 et elle développe la coopération avec les parlements nationaux de la région depuis six ans déjà. Cette coopération interparlementaire, essentiellement régionale, se poursuivra au cours des trois prochaines années dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Sud III. La Division de soutien de projets parlementaires de l'APCE, créée en 2012, est responsable du développement de ce programme de coopération en étroite collaboration avec les Commissions de l'APCE, qui contribuent par leur expertise dans les différents domaines d'action de l'Assemblée.

La dimension parlementaire des projets du Programme Sud met l'accent sur la sensibilisation des parlementaires de la région et la promotion du rôle des parlements nationaux dans la consolidation de la démocratie, des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination au plan national grâce à des réformes législatives et au dialogue politique. Un autre enjeu est le renforcement des capacités du personnel des parlements nationaux afin qu'ils puissent mieux assister les parlementaires dans la définition et l'adoption de lois pertinentes et conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

Rappelons que l'APCE a renforcé ses relations avec les parlements de l'Algérie, de la Jordanie, du Maroc, de la Tunisie et du Conseil National palestinien suite à l'adoption, en 2008, de sa Résolution 1598 « Renforcer la coopération avec les pays du Maghreb ». Depuis, des délégations des Parlements du sud du bassin Méditerranéen ont régulièrement été invitées à assister aux sessions plénières de l'Assemblée.

De plus, en 2009, l'APCE a mis en place le statut de Partenaire pour la démocratie (Résolution 1680 (2009)), une coopération institutionnelle avec les parlements d'États non membres des régions voisines qui souhaitent bénéficier de l'expérience de l'Assemblée en matière de développement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme et participer au débat politique sur les enjeux communs dépassant les frontières européennes. L'article 62 du Règlement de l'Assemblée énonce les conditions et les modalités d'octroi de ce statut, notamment les engagements politiques que le Parlement concerné doit officiellement contracter. Les Parlements partenaires pour la démocratie auprès de l'APCE déclarent qu'ils partagent les mêmes valeurs que celles défendues par le Conseil de l'Europe: « une démocratie pluraliste fondée sur la parité entre les hommes et les femmes, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et qu'ils entendent réformer leur législation nationale pour l'harmoniser avec les normes du Conseil de l'Europe. Tous les deux ans, l'APCE élabore un rapport d'évaluation pour chacun des Partenaires pour la démocratie, où elle fait la synthèse des réalisations et des progrès qui restent à accomplir. Le Parlement du Maroc a été la première institution à obtenir le statut de Partenaire pour la démocratie en juin 2011⁸, suivi par le Conseil National palestinien en octobre 2011⁹ et le Parlement de la Jordanie en janvier 2016¹⁰. Dans le cadre du processus de suivi, l'APCE a également été invitée à observer les élections législatives au Maroc en 2012 et en 2016 et en Jordanie en 2016.

Le cadre existant du partenariat pour la démocratie a facilité la mise en œuvre des activités du Programme Sud de l'APCE grâce aux contacts réguliers avec les Parlements partenaires et à la présence de leurs délégations aux sessions ordinaires de l'APCE à Strasbourg quatre fois par an, ainsi qu'à leur participation effective et surtout à leur mobilisation politique en faveur des réformes dans leurs pays respectifs, en lien avec le suivi de l'APCE.

⁸ Résolution 1818 (2011) Demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement du Maroc

⁹ Résolution 1830 (2011) Demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Conseil national palestinien

¹⁰ Résolution 2086 (2016) Demande de statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire présentée par le Parlement de la Jordanie

Le Programme Sud de l'APCE, qui était initialement prévu pour des activités spécifiques à chaque pays menées avec les Parlements du Maroc, de la Tunisie et du Conseil National palestinien, et ensuite avec le Parlement de la Jordanie, a enregistré une forte demande de soutien et de coopération de la part des pays voisins des régions méridionales du bassin méditerranéen dans les domaines d'expertise du Conseil de l'Europe. Par conséquent, l'APCE a aussi organisé des activités au plan régional en y invitant des membres des Parlements d'autres pays de la région tels que l'Algérie, l'Egypte, la Libye et le Liban pour examiner des problématiques communes.

Les activités du Programme Sud de l'APCE s'appuient sur des échanges d'expertise et de bonnes pratiques, de pair à pair, au niveau parlementaire, entre les membres de l'APCE et les parlementaires de pays partenaires mais aussi, de plus en plus, entre les membres des Parlements de la région. Elles ont permis de susciter des débats parlementaires plus approfondis aux niveaux national et régional, en ciblant des thèmes communs pour la région et les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme le rôle des institutions représentatives dans les changements politiques, le rôle des partis politiques, les questions électorales, le rôle de la majorité et de l'opposition, le rôle des femmes dans la vie politique, les questions de migrations et de réfugiés ou le rôle des diasporas. Pendant ces échanges, les parlementaires des pays partenaires ont pu exprimer leurs vues sur plusieurs questions sensibles de la région, comme la lutte contre le terrorisme, le développement de l'État islamique, la guerre en Syrie et les divers aspects des crises migratoires.

Ainsi, l'APCE est devenue une plate-forme de dialogue politique élargi et le centre d'une coopération régionale effective entre les parlements de la région du Sud de la Méditerranée.

La valeur ajoutée des activités de l'APCE réside dans son expertise reconnue dans les domaines de la démocratie et des institutions démocratiques, mais aussi dans les domaines de compétence de ses commissions et des divers membres de l'Assemblée (questions juridiques et droits de l'homme, droits sociaux, culture et médias, migrations, égalité et non-discrimination) ; les échanges entre pairs aident les membres des Parlements nationaux dans leur mobilisation parlementaire en faveur du processus de réforme des législations nationales.

II. Les différentes phases du Programme Sud mises en œuvre par l'APCE

Les différentes phases du Programme Sud I, II et III visent à soutenir les réformes démocratiques au sud de la Méditerranée pour les pays qui en font la demande et selon une approche ciblée.

Dans sa dimension parlementaire, le Programme Sud organise des réunions entre les parlementaires des pays bénéficiaires et les Membres de l'Assemblée parlementaire, qui représentent différents Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces réunions visent à faciliter, au niveau parlementaire, les échanges sur les thèmes qui intéressent particulièrement les parlementaires des pays partenaires du Programme Sud. Leur format facilite les échanges de bonnes pratiques dans le contexte des systèmes législatifs et des pratiques très divers de différents pays d'Europe, et de leur pertinence possible dans le contexte politique et juridique des pays partenaires.

Un autre axe de cette coopération est l'organisation de séminaires d'information pour les agents de Parlements des pays du Voisinage méridional, où des informations générales sont diffusées sur les activités, le fonctionnement et les normes des institutions européennes ainsi que sur les thèmes spécifiques traités par le Conseil de l'Europe et par le Parlement européen et qui sont, ou pourraient être, abordés par leur propre Parlement.

Chaque année, les Parlements partenaires examinent avec l'APCE les prérogatives, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la coopération parlementaire annuelle, qui est ensuite définis sur une base consensuelle.

1. Programme Sud I (2012-2014) « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du sud de la Méditerranée »

Le principal bénéficiaire de la composante parlementaire du premier cycle du Programme Sud a été le Parlement du Maroc, qui a formulé des propositions concrètes de coopération parlementaire.

A la demande du Parlement marocain, quatre priorités ont été identifiées avec l'APCE pour 2012-2014 :

1) consolider les mécanismes parlementaires (principaux thèmes : contrôle de l'action du gouvernement, rôle et prérogatives de l'opposition, commissions d'enquête parlementaire) ;

2) échanges parlementaires sur les lois organiques du Maroc (principaux thèmes : régionalisation et collectivités locales, diversité culturelle) ;

3) échanges parlementaires sur les thèmes prioritaires du partenariat pour la démocratie (protection des droits de l'enfant, droits de la femme et lutte contre la discrimination, droits des migrants, protection des droits de personnes détenues, participation de la société civile et des jeunes dans la vie démocratique) ;

4) renforcement des connaissances des agents du Parlement du Maroc dans les domaines d'action du Conseil de l'Europe.

Le statut de « Partenaire pour la démocratie » octroyé au Parlement du Maroc par l'Assemblée parlementaire en juin 2011 a offert un cadre particulièrement pertinent à la coopération renforcée entre le Parlement du Maroc et l'Assemblée dans des domaines qui sont au cœur de réformes entreprises par le Maroc. Au cours de la période de mise en œuvre de la première phase, ce pays a en outre réalisé une réforme constitutionnelle et adopté une nouvelle Constitution (en juillet 2011) qui renforce le rôle du Parlement et la séparation des pouvoirs ; elle a été suivie par l'adoption de lois organiques. L'expertise de l'APCE et les bonnes pratiques d'autres pays ont été très utiles au Parlement du Maroc au fil de l'examen et de l'adoption de ces lois.

Le 8 novembre 2012¹¹, l'Assemblée parlementaire a organisé un séminaire parlementaire bilatéral à Rabat, à l'invitation du Parlement marocain, ainsi qu'un séminaire pour les agents du Parlement marocain à Strasbourg, les 19-20 décembre, dans le cadre du mandat précité.

Le séminaire sur « *Le contrôle parlementaire sur l'action du gouvernement* » a été organisé à **Rabat le 8 novembre 2012** en coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Les deux thèmes principaux : « la pratique du contrôle à travers les questions écrites et orales » et « le contrôle par le biais des procédures et des commissions d'enquête » ont été présentés par un expert de la Commission de Venise. Le renforcement des mécanismes parlementaires de contrôle de l'action du gouvernement a également été examiné à la lumière de diverses expériences correspondantes présentées par les membres de l'APCE de plusieurs pays d'Europe : Belgique, Espagne, France, Portugal, Turquie et Royaume-Uni.

La coopération avec le Parlement du Maroc visait également à renforcer le rôle et les capacités de l'institution en offrant l'occasion aux agents du Parlement du Maroc d'acquérir une connaissance approfondie des activités et des normes du Conseil de l'Europe. Un séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe a été organisé à **Strasbourg les 19-20 décembre 2012** à l'attention de 30 fonctionnaires du Parlement du Maroc (15 participants de chacune des deux Chambres). Ils ont été informés de la structure, du fonctionnement et des principes du Conseil de l'Europe et de ses principaux organes : l'Assemblée parlementaire, la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission de Venise. L'accent a été mis sur les activités du Conseil de l'Europe dans les pays du voisinage immédiat et du Programme Sud. Des questions plus spécifiques ont aussi été abordées, au moyen de cas concrets présentés par des représentants du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, de la Direction des finances ou de la Direction de la planification politique, y compris les questions des Écoles d'études politiques.

En 2013¹², l'Assemblée parlementaire a mené un programme bilatéral avec le Parlement du Maroc. Elle a organisé un séminaire parlementaire national le 15 mai à Rabat, à l'invitation du Parlement du Maroc, ainsi qu'un séminaire de renforcement des capacités des agents du Parlement du Maroc, les 19-20 juin à Bruxelles. Elle a également permis aux 20 membres de 7 pays de la région - Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie et Palestine – à participer à un événement international majeur organisé à Lisbonne du 6 au 8 novembre : le Forum de Lisbonne et la *Conférence régionale sur les changements politiques en Méditerranée du Sud et au Proche-Orient : le rôle des institutions*.

Le *Séminaire sur l'initiative législative populaire*, organisé le **15 mai 2013 à Rabat**, a d'abord permis de présenter aux parlementaires marocains les systèmes de promotion des initiatives législatives populaires et d'autres instruments aux niveaux national, régional et local ainsi que l'expérience de leur mise en œuvre en Espagne, en France, en Italie et en Suisse. Les échanges ont ensuite abordé la perspective de la diversité des cadres juridiques et des pratiques dans ces pays et sur leur possible pertinence dans le contexte du Maroc.

Le *Séminaire d'information sur les institutions européennes* organisé à **Bruxelles les 19-20 juin 2013** a permis aux 23 agents de deux Chambres du Parlement du Maroc de se familiariser avec les institutions européennes dont le siège est à Bruxelles : le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'UE et le Parlement européen. Les fonctionnaires marocains ont entendu des présentations sur la structure et le

¹¹ PPSD (2013) 10 Compte-rendu des activités réalisées en 2012 avec le Parlement du Maroc dans le cadre du Programme Sud

¹² PPSD (2014) 05 Compte-rendu des activités réalisées en 2013 avec le Parlement du Maroc dans le cadre du Programme Sud

fonctionnement du Parlement européen, les activités de ces commissions et, en particulier, ses activités de promotion de la démocratie parlementaire et ont eu l'occasion de poser des questions à des agents de différents services du Parlement européen et de discuter avec eux. Ils ont également eu l'occasion de rencontrer le Secrétariat de la Délégation pour les relations avec les pays du Maghreb et le groupe d'amitié Maroc - Union européenne du Parlement européen. Ils ont aussi eu une réunion de travail avec des experts en communication du Sénat de Belgique.

Du 6 au 8 novembre 2013¹³ le *Forum de Lisbonne 2013*, sur le thème « *Valoriser la société civile comme acteur de gouvernance: Perspectives pour le Sud de la Méditerranée* », a réuni plus de 250 représentants de parlements, de gouvernements, de collectivités locales et d'ONG de pays du sud de la Méditerranée, d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de plusieurs organisations internationales. L'accent était mis sur l'implication et la participation de la société civile - y compris la participation des femmes et des jeunes - dans la gouvernance démocratique, qui est désormais reconnue comme telle dans cette région, et sur l'instauration d'une relation nouvelle et dynamique entre les quatre acteurs de cette gouvernance, réunis au Forum.

En 2014, l'Assemblée parlementaire a organisé un autre séminaire national pour le Parlement du Maroc à Rabat, le 19 juin, ainsi qu'un séminaire d'information spécifique sur le Conseil de l'Europe à l'intention des responsables des différentes commissions du Parlement du Maroc, les 11 et 12 décembre à Strasbourg.

Le séminaire sur « *Le fonctionnement du système parlementaire et les rôles de la majorité et de l'opposition au Parlement* », organisé à **Rabat le 19 juin 2014**, a permis une discussion entre les représentants de la majorité et de l'opposition de différents pays d'Europe et du Parlement du Maroc sur le rôle de la majorité dans le fonctionnement du système parlementaire et dans le dialogue avec l'opposition, ainsi que sur les droits et les moyens dont l'opposition a besoin pour contribuer à l'organisation des travaux parlementaires et au fonctionnement d'un Parlement démocratique et pluraliste.

Le *séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe* à l'intention des agents du Parlement du Maroc responsables des différentes commissions, organisé à **Strasbourg on 11-12 décembre 2014**, a mis l'accent sur le dispositif de protection des droits de l'homme par la Convention européenne des droits de l'homme, le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire au Maroc et la promotion de la bonne gouvernance par une meilleure prévention de la corruption.

Parallèlement aux activités du Programme Sud, les commissions de l'APCE ont organisé pendant cette période des échanges parlementaires avec le Parlement du Maroc dans le cadre de leurs diverses activités. Le 30 octobre 2013, la Commission sur l'égalité et la non-discrimination a organisé à Rabat un séminaire sur « *la participation des femmes à la vie politique* ». Toujours à Rabat, les 23-24 octobre 2014, la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a tenu un « *Séminaire sur la nouvelle politique migratoire du Maroc et l'expérience européenne: nouveaux défis pour les politiques et pratiques d'intégration* ».

Au cours de la première phase du Programme Sud, l'APCE a essentiellement développé sa coopération bilatérale avec le Parlement du Maroc, en réponse aux besoins exprimés dans la feuille de route pour 2012-2014. Ces activités ont contribué à l'amélioration du rôle démocratique du Parlement marocain dans le cadre de l'élaboration et du vote des lois organiques, ainsi qu'au renforcement de ses mécanismes parlementaires, comme le contrôle du gouvernement ou le fonctionnement de l'opposition parlementaire.

L'expérience acquise avec le Parlement du Maroc s'est convertie en une coopération parlementaire pilote pour l'APCE, susceptible d'être mise en œuvre ultérieurement avec d'autres pays partenaires. Aussi, les efforts considérables du Parlement du Maroc se sont traduits par l'application des réformes législatives dérivées de la nouvelle constitution, qui sont autant de bonnes pratiques susceptibles d'être partagées par la suite avec les pays voisins.

Suite à la coopération avec le Parlement du Maroc, le programme a connu une forte augmentation de la demande de soutien et de coopération de la part d'autres pays partenaires du sud de la Méditerranée. Par conséquent, au cours de ce cycle, l'APCE a également lancé le développement d'activités régionales avec les Parlements de six autres pays de la région: Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Tunisie et Conseil National palestinien.

¹³ NSC/Inf (2013) 17 Forum de Lisbonne 2013, Conclusions

2. Programme Sud II (2015-2017) « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans la sud de la Méditerranée »

La deuxième phase du Programme Sud a spécifiquement ciblé le renforcement des processus constitutionnels dans les pays du sud de la Méditerranée et le développement de nouveau cadre législatif. Elle s'est également efforcée d'améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques qui protègent et favorisent la démocratie et les droits de l'homme et contribuent à la consolidation d'un espace juridique commun pour l'Europe et le sud de la Méditerranée - fondé sur les traités du Conseil de l'Europe et d'autres normes européennes et internationales. Pendant cette deuxième phase, une crise migratoire sans précédent a également incité les pays européens à entamer avec les pays du Proche-Orient et du sud de la Méditerranée un dialogue sur cette question d'intérêt commun.

L'année **2015** a été marquée par des événements régionaux majeurs sur le plan des migrations et par un premier séminaire régional pour les agents de trois pays de la région.

Une importante *Conférence parlementaire Nord-Sud sur les questions de migrations* a été organisée à **Lagos (Portugal) les 30 - 31 mars 2015**, en collaboration avec le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe de Lisbonne, et avec la participation de 20 parlementaires des pays susmentionnés, membres de l'APCE et des représentants d'ONG qui ont participé à un échange sur les défis migratoires Nord-Sud, l'intégration des migrants et les diasporas.

Un premier *Séminaire multilatéral d'information sur le Conseil de l'Europe* s'est tenu à **Strasbourg les 16 et 17 novembre 2015** avec la participation d'une vingtaine d'agents du Parlement de la Jordanie, de l'Assemblée nationale du Liban et du Conseil National palestinien.

La conférence régionale « *Une réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrations et des réfugiés en Europe* » a été organisée à **Paris le 16 décembre 2015**. Elle a une fois de plus exhorté tous les acteurs européens et les parlementaires du Proche-Orient et du sud de la Méditerranée à discuter des problèmes migratoires dans un effort pour trouver des solutions à court et à moyen terme à la crise.

En 2016, le « statut de partenaire pour la démocratie » a été octroyé au Parlement de la Jordanie et a permis la mise en place d'un cadre significatif de coopération renforcée entre le Parlement jordanien et l'Assemblée. Le Parlement jordanien a manifesté un intérêt croissant pour une coopération avec l'APCE afin d'acquérir une connaissance approfondie de la structure et des normes du Conseil de l'Europe.

La Jordanie a accueilli un *Séminaire sur la démocratie parlementaire* à **Amman le 30 mai 2016**. Les parlementaires jordaniens ont eu un échange avec les membres et les experts de l'APCE sur le contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement, sur la base de différents modèles et pratiques juridiques européens et leur pertinence éventuelle pour le Parlement de la Jordanie ; sur le rôle des partis politiques ; et, sur la participation des femmes à la vie politique. En marge de ce séminaire, une réunion supplémentaire a été organisée entre des représentantes des femmes de Jordanie et la Présidente de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'APCE pour discuter de la situation des femmes et leur accès à l'éducation et à la vie politique en Jordanie.

Des parlementaires du sud de la Méditerranée et du Proche-Orient ont à nouveau été invités au Forum de Lisbonne les 24-25 novembre 2016, organisé par le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, dans le cadre du Programme Sud II, sur le thème « *Migration et droits humains : comment structurer une réponse collective efficace?* ».

De plus, en 2016, l'Assemblée parlementaire a participé pour la première fois à l'observation des élections législatives en Jordanie du 18 au 21 septembre, ainsi qu'au Maroc, le 7 octobre, en lien avec le rapport du suivi mené par l'APCE dans le cadre du statut de Partenaire pour la démocratie.

En 2017, deux séminaires d'information bilatéraux ont été organisés à l'intention des agents des Parlements de la Jordanie et du Maroc, ainsi qu'une conférence régionale du Réseau parlementaire sur les politiques relatives aux diasporas.

A la demande du Parlement du Maroc, le Parlement de l'Italie a accueilli à **Rome, les 2-3 mars 2017**, en coopération avec l'Ecole de sciences politiques de l'Université de Florence, un *Séminaire sur le rôle des Parlements dans l'évaluation des politiques publiques*, qui a offert l'occasion d'échanger des expériences et de familiariser les agents compétents du Parlement du Maroc avec les orientations et les outils d'analyse des politiques publiques et du suivi parlementaire.

Une *Conférence de lancement du Réseau parlementaire de l'APCE sur les politiques relatives aux diasporas* s'est tenue à **Lisbonne les 7-8 septembre 2017**. Elle a réuni des membres des parlements nationaux des

pays hôtes et des pays d'origine des diasporas concernés par cette problématique, ainsi que des dirigeants d'associations de diasporas, afin de lancer un Réseau parlementaire sur les politiques des diasporas de l'APCE, chargé d'examiner à intervalles réguliers les questions relatives aux questions des diasporas.

Un *Séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe* a été organisé pour les agents du Parlement de la Jordanie à **Strasbourg, du 20 au 22 novembre 2017**. Pendant 3 jours, les chefs ou directeurs de services ou directions parlementaires ont pu rencontrer leurs collègues de différents organes du Conseil de l'Europe tels que l'APCE, la CEDH et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que d'autres Directions, qui leur ont présenté leur mission et leur travail en lien avec des priorités du Conseil de l'Europe, telles que les droits de l'homme, l'Etat de droit, l'égalité et la lutte contre la discrimination.

Le dernier événement organisé par l'APCE pour clôturer la phase II du Programme Sud a été la première réunion internationale du Réseau parlementaire de l'APCE sur les politiques relatives aux diasporas, sur le thème « *Quel type d'intégration des migrants pour prévenir la radicalisation : le rôle des Parlements et des associations des diasporas* », qui s'est tenue à **Rabat, le 8 février 2018**, à l'invitation du Parlement du Maroc.

Plus de 20 parlementaires de la région et du pays hôte et une dizaine de parlementaires de pays européens ont ainsi eu un nouvel échange de vues sur les migrations, cette fois sous l'angle du potentiel et des opportunités qu'elles représentent tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil. Les participants et les experts ont rappelé que les communautés de la diaspora contribuent au développement relations économiques et qu'elles peuvent servir de ponts sociaux et culturels très utiles entre les pays. La rapide intensification des flux migratoires a cependant suscité des débats sur l'intégration et la discrimination, les causes directes de la radicalisation et de l'extrémisme. Il a été suggéré que les diasporas doivent prendre une part active au processus de planification politique et que les pays d'origine devraient également promouvoir la participation des diasporas, en proposant la double nationalité ou un statut légal spécifique, et en facilitant leur liberté de mouvement et l'activité économique. Les travaux du Réseau parlementaire sur les politiques relatives aux diasporas se poursuivront dans la prochaine phase du programme conjoint.

Au cours de la deuxième phase du Programme Sud, l'APCE a développé davantage une coopération transversale avec un plus grand nombre de pays partenaires et d'acteurs: non seulement des parlementaires, mais aussi des représentants d'autres autorités nationales, de ministères et d'ONG régionales. La deuxième phase a aussi permis de mobiliser le Parlement jordanien dans les activités de coopération et a suscité une coopération régionale entre les pays partenaires.

3. *Coopération future, Programme Sud III (2018-2020) « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du Voisinage méridional »*

Depuis mars 2018 a débuté le nouveau cycle du Programme Sud III (2018-2020) « Renforcer la réforme démocratique dans les pays du Voisinage méridional ». Il a également un volet parlementaire qui repose sur le dialogue et la coopération interparlementaires dans la région du Voisinage méridional. Les Parlements du Maroc et de la Jordanie et le Conseil National palestinien ont été identifiés comme les principaux pays partenaires de cette coopération parlementaire. La participation d'autres pays tels que l'Egypte, la Libye, le Liban et tout particulièrement la Tunisie serait aussi la bienvenue.

Ce nouveau programme de coopération de l'APCE vise à consolider la démocratie parlementaire dans la région et, plus spécifiquement, à renforcer les capacités des parlements et parlementaires nationaux dans leurs efforts de réforme de leurs législations nationales respectives, qui devraient se concentrer sur l'amélioration de l'approche fondée sur les droits de l'homme, la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité des sexes.

Ces objectifs seront poursuivis au moyen d'un dialogue politique constant et d'une étroite coopération avec l'APCE, mais aussi grâce au renforcement des mécanismes parlementaires par lesquels le pouvoir exécutif consulte la société civile. Ces mécanismes de consultation devraient permettre d'améliorer la collaboration interinstitutionnelle et les droits du public en général.

Dans cette troisième phase du Programme, l'APCE proposera des thèmes de coopération plus spécifiques:

Premièrement, l'APCE maintiendra le thème des migrations, qui reste pertinent et d'intérêt commun pour les pays d'Europe comme pour ceux du sud de la Méditerranée, ainsi que pour les travaux du Réseau parlementaire sur les politiques relatives aux diasporas, qui sera développé au niveau régional.

Deuxièmement, des activités sur la lutte contre la discrimination et la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans les législations nationales, en veillant notamment aux droits de la femme et aux droits de l'enfant, seront aussi proposées aux parlementaires et aux agents des parlements nationaux.

Les parlements de la région bénéficieront d'orientations sur la manière de créer et de renforcer des organes et mécanismes parlementaires chargés de traiter régulièrement des questions de droits de l'homme.

Enfin, l'APCE continuera de partager son savoir-faire en matière de démocratie parlementaire, cette fois, elle mettra l'accent sur la législation électorale en abordant les aspects tels que les élections libres, la participation des femmes à la vie politique et la liberté d'expression; elle s'intéressera également à la législation sur les partis politiques et notamment à la pluralité du système démocratique.

Un premier Forum sur « *Les diasporas comme partenaires du développement dans le monde globalisé* » a été organisé à Genève (au Palais des Nations) le 18 mai 2018, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Une deuxième activité du Programme Sud III, la Conférence régionale « *Les femmes en politique : comment progresser vers l'égalité?* » s'est tenue à Rabat le 5 juillet 2018, à l'invitation du Parlement du Maroc.

Ces événements, de même que les activités à venir du Programme Sud III, feront l'objet d'un nouveau rapport qui sera préparé en 2020.

III. Conclusions

Le Programme Sud, qui est le premier programme conjoint mené par les organisations européennes avec les pays du sud de la Méditerranée, s'est avéré efficace pour accompagner et consolider les réformes entreprises par les pays partenaires de la région après 2010, grâce à une coopération régionale renforcée dans les domaines des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie. Il a contribué à la création d'un espace juridique commun et à la réalisation de grandes avancées vers une meilleure stabilité politique et démocratique entre les deux rives de la Méditerranée.

Les parlements nationaux jouent un rôle essentiel dans la bonne application des normes internationales au niveau national, et dans la protection des droits de l'homme au sein du pays par le biais de la législation. Les parlements ratifient également les traités internationaux, demandent des comptes à l'exécutif, maintiennent des contacts avec les institutions nationales et locales et favorisent l'instauration d'une culture démocratique et d'une stabilité politique et démocratique dans leurs pays respectifs. C'est pourquoi la coopération au niveau parlementaire est essentielle dans le cadre du Programme Sud, et il convient de la poursuivre.

L'APCE apporte son expertise aux différents parlements nationaux du sud de la Méditerranée par le biais des compétences de ses membres, qui sont des représentants nationaux de 47 pays d'Europe, et au moyen d'un nombre considérable de textes adoptés par l'Assemblée, qui constituent une référence importante sur le fonctionnement des systèmes parlementaires démocratiques et les réformes législatives.

Au cours des six années de mise en œuvre du Programme Sud, et dans les limites du budget octroyé, l'APCE a organisé 13 activités au niveau parlementaire, essentiellement régionales, avec la participation de 273 parlementaires et de 340 autres personnes, soit un total de 613 participants (*plus de détails en annexe*).

Ces activités ont été organisées par la Division de soutien de projets parlementaires de l'APCE, en étroite collaboration avec les commissions concernées de l'Assemblée, qui ont mis l'expertise de leurs membres et leurs textes adoptés au service des partenaires non membres.

En six ans, suite aux activités de coopération menées par l'APCE en 2012-2017 dans le cadre du Programme Sud I et II, les pays du sud de la Méditerranée ont consenti des efforts considérables pour respecter leurs engagements à l'égard du Conseil de l'Europe. Ils ont ainsi adopté des trains de mesures législatives inspirées des normes européennes, et intégré ces normes à la législation nationale. Plusieurs de ces pays ont signé des instruments juridiques du Conseil de l'Europe, étant donné que plusieurs Conventions sont ouvertes aux Etats non membres, ou ont adhéré à des Accords partiels. Les Parlementaires des pays partenaires ont en outre participé aux discussions internationales sur des thèmes communs tels que le rôle des institutions représentatives, les migrations et les diasporas.

Les activités de l'APCE ont permis un fort développement de la coopération régionale entre les parlements et ainsi de créer une véritable plate-forme parlementaire régionale pour les pays du sud de la Méditerranée.

De même, un grand nombre d'agents des parlements de ces pays ont bénéficié d'une formation pour mieux comprendre les normes et politiques du Conseil de l'Europe et améliorer leur capacité à soutenir les parlementaires dans l'élaboration de nouvelles lois conformes à ces normes.

Cependant, et même si des résultats concrets ont été obtenus en matière de réformes législatives et de restructuration des parlements, les recommandations et résolutions de l'APCE sur l'évaluation du partenariat pour la démocratie concernant les principaux partenaires : le Parlement du Maroc¹⁴, le Parlement de la Jordanie¹⁵ et le Conseil National palestinien¹⁶, tout comme les Conventions non encore ratifiées du Conseil de l'Europe, démontrent que des améliorations sont encore nécessaires et qu'un suivi de ses activités de coopération parlementaire est indispensable.

La coopération parlementaire de l'APCE avec les parlements partenaires des pays du sud de la Méditerranée se poursuivra au cours des trois prochaines années (2018-2020). Nous espérons que cette nouvelle phase du volet parlementaire du Programme Sud permettra de parvenir à une application effective des réformes législatives dans chacun des pays concernés et à un dialogue politique régional plus efficace dans la région. Les réformes sont essentielles pour obtenir des résultats tangibles et durables pour les populations et la stabilité démocratique dans les pays du sud de la Méditerranée.

¹⁴ Résolution 2061 (2015) Evaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement du Maroc

¹⁵ Résolution 2183 (2017) Evaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Parlement de la Jordanie

¹⁶ Résolution 2105 (2016) Evaluation du partenariat pour la démocratie concernant le Conseil National palestinien

Annexe : Liste des activités et statistiques relatives à la participation

Date et lieu	Activité	Parlemen taires	Autres participants
Programme Sud I 2012 - 2014 (6 activités)			
8 novembre 2012 Rabat (Maroc)	Séminaire sur le contrôle exercé par les parlements sur l'action des gouvernements	6	11
19-20 décembre 2012 Strasbourg (Palais de l'Europe)	Séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe pour les agents du Parlement du Maroc	0	44
15 mai 2013 Rabat (Maroc)	Séminaire sur l'initiative législative populaire	40	10
19-20 juin 2013 Bruxelles (Belgique)	Séminaire sur les Institutions européennes pour les agents du Parlement du Maroc	0	48
5-8 novembre 2013 Lisbonne (Portugal)	Forum de Lisbonne 2013 et conférence régionale sur les changements politiques en Méditerranée du sud et au Proche-Orient : le rôle des institutions représentatives	61	20
19 juin 2014 Rabat (Maroc)	Séminaire sur les rôles de la majorité et de l'opposition	45	9
11-12 décembre 2014 Strasbourg (Palais de l'Europe)	Séminaire de renforcement des capacités pour les agents du Parlement du Maroc	0	32
Total		152	174
TOTAL Programme Sud I		326	
Programme Sud II 2015-2017 (6 activités)			
30-31 mars 2015 Lagos (Portugal)	Conférence régionale sur le dialogue concernant les migrations Nord-Sud	29	21
16-17 novembre 2015 Strasbourg (Palais de l'Europe)	Séminaire d'information sur le Conseil de l'Europe pour les agents du Parlement de la Jordanie et du Conseil National palestinien	0	40
30 mai 2016 Amman (Jordanie)	Séminaire sur la démocratie parlementaire pour le Parlement de la Jordanie	9	13
2-3 mars 2017 Rome (Italie)	<i>Séminaire sur le rôle des parlements dans l'évaluation des politiques publiques</i> pour les agents du Parlement du Maroc	22	11
7-8 septembre 2017 Lisbonne (Portugal)	Conférence de lancement du Réseau parlementaire sur les politiques relatives aux diasporas	61	52
20-22 novembre 2017 Strasbourg (Palais de l'Europe)	Séminaire de formation pour les cadres du Parlement de la Jordanie	0	29
Total		121	166
TOTAL Programme Sud II		287	
Participation totale (6 ans)		273 parlementaires	340 autres
		TOTAL	613