



AS/Mon(2009)09 rev.

30 mars 2009

fmondoc09r_2009

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie

Note d'information des corapporteurs sur l'état d'avancement de la procédure de suivi relative à la Russie¹

Corapporteurs : M. Luc van den BRANDE, Belgique, Groupe du Parti populaire européen, et M. Theodoros PANGALOS, Grèce, Groupe socialiste

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 30 mars 2009.

I. Introduction

1. Le dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie a été débattu à la partie de session de juin 2005. Depuis, les corapporteurs se sont rendus en Fédération de Russie du 3 au 5 avril 2006 et du 26 au 29 mars 2007. Le 26 juin 2007, la commission de suivi a adopté une déclaration publique sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie. En outre, M. Van den Brande s'est rendu en Fédération de Russie en novembre 2006, avec M. Mátyás Eörsi, co-rapporteur de la Commission de suivi pour la Géorgie, en liaison avec la détérioration, à cette époque, des relations entre la Fédération de Russie et la Géorgie. Plus récemment, nous nous sommes rendus à Moscou du 20 au 23 avril 2008 et du 9 au 11 mars 2009.
2. Depuis notre visite à Moscou en avril 2008, la procédure de suivi relative à la Russie avait été éclipsée par la guerre du mois d'août 2008 entre la Géorgie et la Russie et ses conséquences immédiates. Cela a gravement perturbé le déroulement ordinaire de la procédure de suivi au deuxième semestre 2008. Toutefois, les co-rapporteurs ont effectué plusieurs visites en Russie dans le cadre des efforts de l'Assemblée pour remédier aux conséquences de ce conflit.
3. Les conséquences de la guerre et leurs implications pour l'Assemblée font l'objet d'un rapport distinct préparé au titre d'un mandat différent par M. Luc van den Brande, l'un des co-rapporteurs pour la Russie, et M. Mátyás Eörsi, un des co-rapporteur pour la Géorgie. Dans le cadre de ce processus, les deux co-rapporteurs ont suivi de près les activités du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, concernant les droits de l'homme et les conséquences humanitaires de la guerre².
4. S'il est clair que les conséquences de la guerre ont une incidence directe sur la procédure de suivi, nous sommes intimement convaincus que la procédure normale de suivi à l'égard de la Russie et la coopération de ce pays avec l'Assemblée concernant le respect de ses obligations et engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe ne doivent pas être mises entre parenthèses en raison du travail sur les conséquences de la guerre. Nous tenons d'ailleurs à rappeler que l'Assemblée a demandé à la Commission de suivi, dans ses Résolutions 1633(2008) et 1647(2009), « d'accélérer » et de renforcer la procédure de suivi à l'égard de la Russie comme de la Géorgie.
5. C'est dans ce contexte que nous nous sommes à nouveau rendus à Moscou du 9 au 11 mars 2009. L'objectif de notre visite était de faire le point sur les questions que nous avons soulevées lors de notre visite du 20 au 23 avril 2008 et d'arriver à une meilleure compréhension des priorités à fixer et de la feuille de route à adopter en vue de renforcer la procédure de suivi, comme le demandait l'Assemblée.
6. Notre première intention était de soumettre à l'Assemblée, pour débat, notre rapport sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie au printemps 2009 ou à l'été 2009 au plus tard. Toutefois, comme nous l'avons expliqué plus haut, ce calendrier n'est plus réaliste. Nous projetons maintenant de soumettre notre projet de rapport à la Commission de suivi au cours du deuxième semestre de cette année.
7. Notre visite du 9 au 11 mars 2009 s'appuyait sur les conclusions de notre visite à Moscou du 20 au 23 avril 2008. Ces dernières, qui sont exposées dans le document AS/Mon(2008)21, sont dans un souci de clarté intégrées dans le présent rapport. Du fait que le dernier rapport de la Commission a été présenté à l'Assemblée en 2005, nous recommandons vivement à la Commission de déclassifier la présente note, car elle contient une synthèse de l'état actuel de la procédure de suivi en ce qui concerne la Russie.
8. Lors de nos visites d'avril 2008 et de mars 2009, nous avons rencontré les membres des commissions compétentes de la Douma d'Etat et du Conseil de la Fédération, les représentants des Ministères des Affaires étrangères, de la Justice et de la Défense et de l'Agence fédérale de la presse et des moyens de communication, le président de la Commission électorale centrale, les présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, les représentants du parquet et du comité d'enquête auprès du parquet, ainsi que des représentants des médias, de la société civile et de la communauté internationale, parmi lesquels des ambassadeurs d'Etats membres du Conseil de l'Europe à Moscou.

² Doc. CommDH(2008)22 sur « La situation des droits de l'homme dans les régions touchées par le conflit en Ossétie du Sud. Mission spéciale en Géorgie et en Fédération de Russie » ; Doc. CommDH(2008)30 sur la « Mission spéciale en Géorgie, y compris en Ossétie du Sud. Synthèse des conclusions » ; Doc. CommDH(2008)33 sur la « Mission spéciale de suivi dans les zones touchées par le conflit en Ossétie du Sud : mise en œuvre des six principes du Commissaire visant à garantir les droits de l'homme et à assurer une aide humanitaire de toute urgence » ; Doc. CommDH(2008)37 sur la « Mission spéciale de suivi dans les zones touchées par le conflit en Ossétie du Sud : mise en œuvre des six principes du Commissaire visant à garantir les droits de l'homme et à assurer une aide humanitaire de toute urgence (12-14 novembre 2008, Tbilissi, Tskhinvali et Gori) ».

9. Nous remercions la délégation de la Fédération de Russie auprès de l'Assemblée parlementaire pour le programme organisé et le soutien apporté à notre délégation lors de ces deux visites. Nous souhaitons remercier en outre la Délégation de la Commission européenne en Russie, pour son hospitalité, et les membres de la communauté diplomatique de Moscou pour les informations précieuses qu'ils nous ont fournies.

II. Renforcement de la démocratie pluraliste

i. Cadre électoral

10. Des élections législatives ont eu lieu en Fédération de Russie le 2 décembre 2007, et des élections présidentielles ont été organisées le 2 mars 2008. Ces deux scrutins ont été observés par des commissions ad hoc de l'Assemblée parlementaire³. Les conclusions des rapports de ces commissions ad hoc étaient similaires : bien que les résultats des deux élections reflètent dans l'ensemble la volonté politique exprimée par les électeurs russes et que l'organisation technique du processus le jour du scrutin ait été jugée satisfaisante, d'importantes carences ont abouti à un processus électoral qui a porté atteinte au pluralisme politique et n'était pas pleinement conforme aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques.

11. Les préoccupations suscitées par ces élections, notamment pour ce qui est du pluralisme politique limité ont, entre autres, pour causes les carences du cadre juridique des élections et de l'enregistrement des partis, qui a été modifié récemment. Pour pouvoir être enregistré, un parti politique doit compter au moins 50 000 membres et des sections d'au moins 500 membres dans plus de la moitié (50 % + 1) des sujets de la Fédération de Russie (ce que l'on appelle « le double seuil »). Le nombre minimal de membres pour créer une section régionale dans un sujet de la Fédération de Russie est de 250. De plus, pour être enregistrés en vue des élections législatives, les partis non représentés à la Douma doivent soit verser une caution de 60 millions de roubles, soit recueillir 200 000 signatures de soutien, dont moins de 10 000 peuvent venir d'une seule et même région. En outre, pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle, les candidats non désignés par un parti enregistré doivent présenter à la Commission électorale centrale (CEC) deux millions de signatures, dont 50 000 au maximum peuvent venir du même sujet de la Fédération, pour soutenir leur enregistrement.

12. En plus de ces conditions d'enregistrement, qui sont – à notre avis – excessives, le seuil pour entrer au Parlement a été porté de 5 % à 7 %, la formation de blocs électoraux a été interdite et un « mandat administré par le parti » a été introduit pour les députés. L'effet combiné de ces dispositions constitue une atteinte au pluralisme politique et rend extrêmement difficile la participation des nouveaux et/ou petits partis au processus démocratique.

13. Les partis enregistrés dont les effectifs tombent au dessous du seuil exigé, et qui n'ont pas de représentants au Parlement, peuvent être dissous par décision de justice. La possibilité de dissoudre un parti politique en vertu de la législation contre l'extrémisme – dont on pourrait considérer que la vaste portée et la possibilité d'application arbitraire portent atteinte aux principes de la liberté d'association et de la liberté de réunion – est un autre sujet de préoccupation.

14. Juste avant notre visite de mars 2009, des élections locales et régionales ont été organisées dans un certain nombre de sujets de la Fédération de Russie. En vertu de la législation russe, les élections régionales et locales se déroulent les jours appelés « jours d'élection uniformes », qui ont lieu deux fois par année civile⁴. En 2009, la première de ces journées s'est tenue le 1^{er} mars, la prochaine étant prévue pour le 11 octobre.

15. Le parti de la majorité au pouvoir « Russie unie » est arrivé en tête à toutes les élections aux assemblées législatives régionales qui se sont tenues dans 9 sujets de la Fédération (république de Kabardino-Balkarie, république de Karatchaïévo-Tcherkessie, république du Tatarstan, république de Khakassie, région d'Arkhangelsk, région de Briansk, région de Vladimir, région de Volgograd et district autonome de Nénétsie). Toutefois, dans toutes ces régions, les scores obtenus par le parti « Russie unie » ont été moins élevés qu'aux élections à la Douma d'Etat de 2007, avec des écarts allant d'environ 2 % (au Tatarstan et en Khakassie) à 23-24 % (en Kabardino-Balkarie et en Karatchaïévo-Tcherkessie). En outre, le taux de participation a baissé par rapport aux dernières élections à l'échelle nationale de décembre 2007 et

³ Voir Doc. 11473 et Doc. 11536

⁴ Les élections fédérales sont organisées en fonction de l'expiration des mandats de la Douma d'Etat et du Président de la Fédération de Russie.

mars 2008 (dans des proportions allant de 7 % à 26 %). Au niveau local, « Russie unie » n'est pas parvenu à s'assurer une majorité confortable dans les conseils municipaux de certaines capitales régionales, et les candidats soutenus par ce parti ont été battus aux élections municipales par des candidats indépendants.

16. Le Conseil de l'Europe n'a pas observé les élections du 1^{er} mars 2009, mais nous avons noté que les partis d'opposition, de même que les observateurs indépendants, ont exprimé des réserves quant au processus électoral, en particulier quant à la possibilité pour tous les candidats de participer sur une base égalitaire au processus électoral. L'abus des « ressources administratives » a été une fois encore la critique la plus couramment émise.

17. Bien entendu, l'on ne saurait faire une comparaison directe entre les élections nationales, régionales et municipales. Toutefois, il nous semble que les résultats des élections régionales et locales du 1^{er} mars montrent que les électeurs cherchent au niveau régional de nouvelles alternatives aux partis représentés à la Douma d'Etat et confirment nos préoccupations quant au manque de pluralisme politique en Russie. Ce problème est partiellement dû à la législation qui empêche un très grand nombre d'acteurs politiques de participer au processus politique en raison d'exigences formelles rigoureuses. Nous avons retiré de nos discussions à Moscou l'impression que les autorités elles-mêmes sont conscientes des faiblesses de la législation électorale et reconnaissent qu'il est nécessaire d'y apporter de nouvelles améliorations, en vue de l'aligner sur les normes du Conseil de l'Europe. Toutefois, il nous est clairement apparu que la nature même de ces faiblesses donne matière à des opinions particulièrement divergentes.

18. Naturellement, une élection juste et démocratique nécessite plus qu'une bonne législation. Le processus électoral dans son ensemble doit être véritablement compétitif afin de donner à tous les acteurs politiques une possibilité effective d'y prendre part. Cela étant dit, l'amélioration de la législation électorale est essentielle pour garantir un processus électoral réellement démocratique et pluraliste.

19. A ce propos, nous avons pris note d'un certain nombre d'initiatives législatives prises récemment par les autorités russes. A la suite du discours prononcé le 5 novembre 2008 par le président Medvedev devant l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, plusieurs projets de loi ont été introduits dans la procédure parlementaire. Les projets de loi proposés ont entre autres pour objet : de prévoir des « sièges réservés » pour les partis qui obtiendraient entre 5 et 7 % des suffrages aux élections à la Douma d'Etat (2 sièges seraient réservés aux partis qui obtiendraient entre 6 et 7 % des suffrages et 1 siège, pour les partis qui totaliseraient 5 à 6 % de votes) ; d'abaisser de 50 000 à 40 000 le nombre obligatoire de membres des partis politiques sur la période 2010-2012 ; d'abolir la caution électorale pour l'enregistrement de listes pour les partis politiques qui ne sont pas représentés à la Douma d'Etat ; de réduire de 200 000 à 150 000 le nombre des signatures nécessaires pour enregistrer une liste d'un parti pour les élections à la Douma d'Etat pour les prochaines élections parlementaires (qui doivent normalement se tenir en 2011), et à 120 000 pour toutes les élections suivantes. De plus, les partis représentés dans plus d'un tiers des assemblées législatives des sujets de la Fédération de Russie n'ont plus l'obligation de collecter des signatures pour pouvoir être enregistrés en vue d'une élection fédérale, comme c'était déjà le cas pour les partis représentés au parlement fédéral.

20. Si nous accueillons avec satisfaction les initiatives des autorités qui vont dans le sens d'une libéralisation de la législation électorale, nous considérons que de nouvelles améliorations doivent être apportées pour garantir un réel pluralisme du système électoral. De nouvelles réformes juridiques sont donc nécessaires. En particulier, la période de transition pour l'abaissement du nombre des signatures nécessaires à l'enregistrement d'une liste électorale pourrait, à notre avis, s'achever plus tôt et avant les prochaines élections législatives prévues en 2011. En outre, la législation sur les partis politiques pourrait, à notre sens, être davantage libéralisée, en particulier pour ce qui est du nombre obligatoire de membres (double seuil), afin de favoriser la création de nouveaux (et plus petits) partis politiques, puisque actuellement six partis seulement sont habilités à prendre part aux élections. En outre, si nous reconnaissons qu'il n'y a pas de normes européennes claires quant au seuil requis, il conviendrait que le seuil actuel soit reconsidéré afin de veiller à ce qu'il ne porte pas atteinte à une représentation réellement pluraliste au parlement fédéral qui reflète totalement le large éventail d'opinions politiques existant dans la société russe⁵.

⁵ Voir l'arrêt *Yumak et Sadak c. Turquie* de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juillet 2008, requête n° 10226/03. Voir aussi la Résolution 1547 (2007) de l'Assemblée relative à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, dans laquelle l'Assemblée déclare que « dans les démocraties bien établies, il ne devrait pas y avoir de seuils supérieurs à 3 % dans les élections législatives », ainsi que la Résolution 1619 (2008) de l'Assemblée « Situation de la démocratie en Europe : Fonctionnement des institutions démocratiques en Europe et évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée ».

21. La réforme électorale est un domaine où une coopération étroite entre les autorités russes et le Conseil de l'Europe pourrait être très profitable au processus électoral dans le pays. Dans ce contexte, nous recommandons aux autorités russes qu'elles demandent un avis à la Commission de Venise sur les différentes lois qui régissent le processus électoral – y compris la loi sur les partis politiques. Cet avis devrait alors servir de base à une coopération plus étroite entre les autorités et la Commission de Venise, ainsi qu'avec d'autres départements concernés du Conseil de l'Europe, pour formuler des propositions en vue d'apporter d'autres modifications à la législation électorale.

22. Lors de notre visite à Moscou, M. Vladimir Tchourov, président de la Commission électorale centrale, et M. Vladimir Pliquine, président de la Commission des affaires juridiques et des questions institutionnelles à la Douma d'Etat, ont confirmé qu'ils étaient favorables à une coopération avec la Commission de Venise en vue d'améliorer la législation électorale et qu'ils demanderaient prochainement un avis de la Commission de Venise sur la législation électorale en vigueur. Toutefois, si les autorités ne formulaient pas une telle demande dans un délai raisonnable, la Commission de suivi devrait alors demander un avis à la Commission de Venise afin de nous fournir une évaluation de la législation existante, dans le cadre de la préparation de notre rapport.

ii. Pluralisme des médias et liberté des médias

23. Les élections législatives de décembre 2007 et les élections présidentielles de mars 2008, qui ont été observées par l'Assemblée, ont mis en évidence les inquiétudes existantes en ce qui concerne le pluralisme des médias et la liberté des médias dans la Fédération de Russie. Cela a été illustré de façon manifeste par la couverture partielle des élections dans tous les médias électroniques, dominés par les partis et les candidats ayant le soutien des autorités. Lors de notre visite de mars 2009, nous avons rencontré plusieurs représentants des médias ainsi que des représentants de l'Agence fédérale de la presse et des moyens de communication.

24. Il y a une presse écrite nombreuse en Russie qui, au total, présente au public un large éventail d'opinions. Les représentants des médias que nous avons rencontrés considèrent pour la plupart qu'il y a peu ou pas de restrictions sur la presse et ont affirmé que les changements à la direction des organes de presse n'avaient aucun effet sur la politique éditoriale. Toutefois, la presse écrite a souvent un tirage limité, et les informations qu'elle donne perdent une partie de leur actualité en raison des délais de distribution, en particulier en dehors des grandes villes. La distribution est l'un des principaux motifs de préoccupation des journalistes indépendants et des autorités. Selon les informations qui nous ont été communiquées, la distribution de la presse écrite se fait actuellement, mis à part via le réseau de la Poste, par quelque cinq réseaux de distribution privés. Il semblerait que les autorités fédérales soient en train de s'efforcer d'améliorer la distribution de la presse écrite en élargissant le réseau des bureaux de poste et en fournissant une assistance aux municipalités par le biais de la création de « centres de médias » dans les grandes villes. Dans le même temps, les organes de presse indépendants continuent de se plaindre de l'accès inégal aux réseaux de distribution ainsi que du manque de possibilités réelles de créer des réseaux alternatifs pour distribuer leur propre production.

25. De ce fait, les médias électroniques, en particulier la télévision, sont les principales sources d'information pour la majorité des gens. Or, la plupart, sinon la totalité des radiodiffuseurs de télévision, en particulier ceux qui ont une portée nationale, sont contrôlés par le gouvernement ou par des personnes soutenues par le pouvoir actuel. Par conséquent, les programmes d'information et les actualités sont considérées comme généralement partiaux et la pluralité d'opinions est limitée dans les organes de radiodiffusion.

26. Les journalistes que nous avons rencontrés considèrent pour la plupart que le pluralisme des médias en Russie a reculé au cours des deux dernières années. Certains journalistes se sont plaints de l'existence d'une « liste d'exclusion », qui est une liste non officielle de personnes, principalement des personnalités de l'opposition ou des personnes dont les opinions sont en désaccord avec celles des autorités et qui sont interdites de passage dans les journaux télévisés et les programmes d'information. Alors que les autorités ont nié l'existence d'une telle liste, tous les journalistes que nous avons rencontrés nous ont exprimé leur préoccupation quant à la politique d'autocensure qui existe dans de nombreux organes de presse. Dans ce contexte, nous considérons que les autorités devraient s'employer davantage à développer un environnement médiatique réellement pluraliste dans le pays, condition essentielle à la consolidation de la démocratie. La création d'un radiodiffuseur de service public véritablement indépendant, ainsi qu'une intensification des efforts visant à garantir l'indépendance de l'autorité de régulation des médias, sont de toute évidence deux étapes importantes dans ce sens et nous engageons vivement nos collègues russes à examiner ces questions le plus rapidement possible.

27. Du point de vue législatif, nous avons appris que les autorités travaillent en ce moment à un nouveau projet de loi relatif aux médias qui remplacerait la législation existante, adoptée en 1993. Le projet de loi aurait été adressé aux principales parties prenantes pour des consultations finales et devrait être présenté prochainement devant la Douma d'Etat. Parmi les nouveautés de la loi, les plus remarquables sont une liste précise des droits des journalistes et un cadre réglementaire pour Internet. La réforme de la législation sur les médias est un autre domaine dans lequel le Conseil de l'Europe possède une riche expérience qu'il pourrait partager. Nous recommandons par conséquent que la Douma d'Etat et les autorités gouvernementales compétentes consultent le Conseil de l'Europe à propos du nouveau projet de loi sur les médias.

28. Les autorités nous ont informés qu'un projet de loi sur les « garanties de présentation équitable des activités des partis parlementaires à la radio et la télévision d'Etat » a été présenté à la Douma d'Etat. Ce projet de loi chargerait la Commission électorale centrale de surveiller la manière dont les activités des partis politiques représentés à la Douma d'Etat sont présentées sur les stations de radio et les chaînes de télévision appartenant à l'Etat. Si nous nous félicitons de cette initiative, nous recommandons cependant, afin de renforcer le pluralisme, l'extension de cette surveillance aux partis politiques qui ne sont pas représentés au Parlement.

iii. La société civile

29. La liberté de réunion, en particulier après l'entrée en vigueur de la « loi sur les ONG⁶ » en avril 2006, a été l'une des principales questions abordées lors de nos discussions avec les représentants de la société civile au cours des deux visites. Les dispositions de cette loi exigent que les ONG présentent chaque année un rapport sur leurs activités et indiquent leurs sources de financement. Si elles ne le font pas, et si elles ne respectent pas l'une des exigences et conditions rigoureuses énoncées dans cette loi, elles risquent d'être dissoutes par les autorités.

30. Au cours des deux premières années qui ont suivi l'adoption de la loi, quelque 6 600 ONG auraient ainsi été dissoutes par les autorités, 1 200 pour des violations de la législation et 5 400 pour prétendue « inactivité ». En outre, 11 000 nouvelles ONG se sont vu refuser l'enregistrement auprès des autorités. Il convient de noter qu'il y a environ 120 000 ONG enregistrées en Russie.

31. La communauté des ONG, y compris la Chambre publique, se plaint du fait que le processus de présentation des rapports imposé par la loi est complexe et lourd. Souvent compliqué par des inspections officielles qui, nous a-t-on dit, peuvent prendre jusqu'à plusieurs mois, il mobilise des ressources considérables et paralyse le travail de nombreuses ONG. Malgré leurs efforts, nombre d'entre elles ont reçu des avertissements officiels concernant des erreurs dans leurs rapports, ce qui pourrait entraîner leur dissolution. A cet égard, la communauté des ONG s'est félicitée de l'arrêt récent de la Cour suprême selon lequel les ONG ne peuvent être dissoutes pour des raisons de forme, par exemple pour des erreurs administratives dans leurs rapports.

32. La plupart des grandes ONG connues ne craignent d'être dissoutes en raison des exigences liées aux rapports, car elles ont à la fois les ressources et les connaissances leur permettant de mener à bien ce processus ou, si nécessaire, de contester devant un tribunal un avertissement ou une décision de dissolution. Il convient de noter que, depuis l'entrée en vigueur des amendements de 2006, aucun cas de dissolution d'une grande ONG n'a été recensé. En revanche, il a été noté que ces exigences sont particulièrement lourdes pour les ONG de taille moyenne et – surtout – petite, qui risquent par conséquent d'être dissoutes. En outre, les exigences en matière d'enregistrement et de présentation de rapports ont été considérées comme un sérieux obstacle à la formation d'ONG et de mouvements civils nouveaux. Toutes les ONG ont signalé que les cycles de présentation de rapports et les inspections leur coûtaient des ressources et un temps précieux, ce qui avait d'importantes répercussions sur leurs activités ordinaires et menait parfois à leur paralysie complète.

33. Lors de notre visite de mars 2009, des représentants de la société civile nous ont indiqué que les autorités elles-mêmes ont reconnu que les exigences actuelles de présentation de rapports sont souvent trop lourdes et ne servent pas les objectifs recherchés, de sorte que les petites ONG principalement sont contraintes de cesser leurs activités ou les petites initiatives de la société civile ne cherchent pas à officialiser leurs activités. Le nombre d'inspections avait de ce fait diminué au cours des deux derniers mois et un nombre bien plus réduit d'ONG ont reçu des avertissements officiels en raison d'erreurs dans leurs

⁶ Dans son appellation officielle, la « loi sur l'introduction d'amendements à certains actes législatifs de la Fédération de Russie », qui a modifié quatre lois existantes : le Code civil, la loi sur les associations publiques, la loi sur les organisations non commerciales et la loi sur les organismes administratifs et territoriaux.

rapports. Cela semble être confirmé par les statistiques qui nous ont été fournies par le ministère de la Justice, qui montrent qu'en 2008, 4 640 ONG seulement (représentant environ 2 % des ONG enregistrées en Russie) ont été soumises à des contrôles (tandis qu'en 2007, plus de 13 000 ONG, soit 13 % du nombre total des organisations enregistrées, ont été contrôlées par le ministère de la Justice). En outre, les autorités nous ont informés qu'elles travaillaient, en collaboration avec la Chambre publique, à une simplification des formulaires et procédures de présentation de rapports.

34. Dans le même temps, des représentants d'ONG nous ont signalé lors de notre visite de mars 2009 que la mise en œuvre de la législation sur les ONG, ainsi que les réponses des institutions judiciaires aux recours formés par des organisations de la société civile contre des décisions prises par les autorités, ne sont pas uniformes dans les différentes régions de la Fédération de Russie. De plus, la complexité des exigences légales et la lenteur des procédures administratives paralysent le travail des organisations de la société civile.

35. Nous avons notamment été informés que, lorsqu'une organisation s'installe dans de nouveaux locaux, la nouvelle adresse légale doit être notifiée au ministère de la Justice. Sur la base de cette notification, des modifications doivent être apportées sur le registre pour que l'ONG puisse travailler avec des tiers et avec les autorités. Les documents officiels, dûment enregistrés, doivent en effet mentionner la nouvelle adresse légale de l'organisation. La mise à jour du registre (et la délivrance de nouveaux documents d'enregistrement) peut prendre, dans la pratique, considérablement plus de temps que le délai de 30 jours fixé par la loi. Cela place une ONG dans une situation précaire, car elle ne peut pas fonctionner normalement si elle ne dispose pas de documents officiels dûment enregistrés ni, par exemple, changer de coordonnées bancaires afin de pouvoir continuer à effectuer des paiements en échange de services. En outre, les organes d'enregistrement profitent semble-t-il les modifications techniques pour réexaminer d'autres parties des documents officiels telles que les déclarations d'intention et les objectifs. Dans le cas d'une autre ONG, le service d'enregistrement s'est abstenu à plusieurs reprises de prendre une décision administrative relative au non-enregistrement des documents juridiques, tout en « suggérant » dans le même temps des amendements au projet de statuts. Les statuts ont finalement été enregistrés, quelques modifications ayant toutefois été apportées unilatéralement par le service d'enregistrement. Ces deux exemples montrent de quelle manière la complexité et la lourdeur des exigences contenues dans la loi entraînent un risque d'abus de la part de l'administration, voire de corruption.

36. Il nous semble évident que les carences de la législation actuelle et les préoccupations exprimées par la société civile et la communauté internationale ne peuvent être réglées de façon satisfaisante par de simples modifications des procédures de mise en œuvre. La nature de la législation sur les ONG constitue elle-même un problème majeur, car elle ne renforce pas la société civile comme cela était prévu à l'origine, mais vise au contraire à instituer des contrôles sur la société civile et présente un caractère punitif. Une démocratie authentique a besoin d'une société civile dynamique, et il nous semble que la législation actuelle concernant la société civile doit être considérablement réformée pour atteindre les objectifs déclarés qui ont motivé son adoption en 2006. Compte tenu de l'expérience du Conseil de l'Europe dans ce domaine, nous recommandons que les autorités s'emploient à coopérer avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, parmi lesquels la Commission de Venise, en vue de réformer la législation en vigueur. A ce sujet, nous projetons de débattre d'un mécanisme concret avec nos collègues de la délégation parlementaire russe, ainsi qu'avec la Commission des affaires juridiques et de la construction d'Etat de la Douma d'Etat.

37. Outre les effets de la législation sur les ONG, les représentants de la société civile continuent de se plaindre de l'intervention et, dans certains cas, d'un harcèlement direct de la part de divers organes publics. Pour certaines organisations, les contrôles fiscaux et les contrôles des locaux aléatoires, les contrôles sur l'utilisation de logiciels piratés, les enquêtes criminelles sur des dirigeants d'ONG, ainsi que l'utilisation de la législation contre l'extrémisme sont devenus monnaie courante. Cette question est pour nous un sujet de préoccupation permanente, que nous projetons de suivre de près dans le cadre de la rédaction de notre rapport à l'Assemblée.

38. Nous sommes quelque peu préoccupés au sujet des mécanismes d'interaction entre les autorités et la société civile. Actuellement, deux mécanismes officiels sont disponibles : la Chambre publique et les Conseils publics qui sont mis en place par les différents ministères et administrations.

39. La Chambre publique, comme nous l'avons indiqué en détail dans nos précédents rapports, est un organe public officiel créé pour coordonner l'interaction entre les autorités et la société civile. La Chambre est boycottée par une fraction considérable de la communauté des ONG, qui la considèrent comme un instrument des autorités pour contrôler la société civile. La composition de la chambre corrobore cette position. Elle repose en effet sur un système de cooptation et de nominations par les autorités et ne peut donc être considérée comme étant représentative de l'ensemble de la communauté des ONG.

40. Les Conseils publics créés par les différents services gouvernementaux sont composés de représentants de la société civile nommés par les autorités elles-mêmes. Cela suscite quelques questions quant à leur indépendance et leur représentativité. En outre, les représentants des ONG que nous avons rencontrés nous ont indiqué que, dans certains cas, les conseils comprennent des organisations de la société civile dont le travail et les objectifs n'ont aucun rapport avec leur domaine d'intervention spécifique. Nous soutenons vivement toute initiative destinée à renforcer le dialogue entre la société civile et les autorités, mais nous considérons que de tels mécanismes ne peuvent être efficaces que si leurs activités et leurs processus décisionnels sont totalement transparents et que leur composition est le reflet fidèle de la société civile telle qu'elle existe aujourd'hui en Russie.

41. Si nous nous félicitons de la volonté des autorités d'établir un dialogue constructif entre le gouvernement et la société civile, nous souhaitons cependant recommander que les procédures de nomination et de prise de décision de la Chambre publique et des Conseils publics soient modifiées afin de les rendre plus transparentes et démocratiques et de garantir que leur composition soit véritablement représentative du large éventail des ONG existant en Russie.

42. Bien que les autorités nous aient affirmé que la liberté religieuse était pleinement respectée en Russie, nous prenons note de certains témoignages, émanant notamment des témoins de Jéhovah, concernant un usage abusif des contrôles administratifs et fiscaux à l'encontre du Bureau central et des sections régionales de cette organisation. Il nous a également été indiqué que, dans certaines régions, la Procuration a engagé des poursuites contre les sections régionales des témoins de Jéhovah en vertu de la loi contre les activités extrémistes, au motif que les ouvrages qu'ils diffusent peuvent être considérés comme ayant un « caractère extrémiste ».

III. Réforme du fédéralisme et de l'autonomie locale

i. Renforcement de l'autonomie locale

43. La réforme du fédéralisme et de l'autonomie locale a été un défi fondamental pour la réforme démocratique en Russie. Nous avons été fortement impressionnés par les vastes réformes mises en œuvre par les autorités ces dernières années. D'après les autorités, quelque 252 lois fédérales ont été modifiées dans le cadre de ces réformes. Celles-ci visaient deux objectifs :

- premièrement, harmoniser le cadre législatif fédéral et régional et, en particulier, mettre les constitutions et la législation des régions en conformité avec la constitution et les lois fédérales ;
- deuxièmement, préciser l'attribution des responsabilités aux collectivités régionales et locales et assurer une affectation stable, objective, prévisible et transparente des recettes aux différents niveaux de l'administration, afin d'éviter les « mandats non financés » (délégation de compétences sans transfert des moyens correspondants) et d'assurer la péréquation de la capacité financière de diverses collectivités territoriales.

44. Des progrès substantiels ont été accomplis dans la réalisation de ces objectifs. Les constitutions et les lois régionales ont été harmonisées avec la législation fédérale. La nouvelle législation n'autorise pas la délégation de compétences aux collectivités régionales (et locales) sans soutien financier approprié. Le nouveau Code budgétaire a introduit un certain nombre de principes rationnels dans les relations interbudgétaires. Un nouveau système de péréquation financière entre les sujets de la Fédération a été mis en place. Nous nous félicitons de ces développements.

45. Pour autant, la réforme est encore loin d'être achevée. Nous avons appris de certaines sources publiques qu'en fait, à certains égards, la réforme avait paradoxalement conduit à une centralisation accrue des flux financiers. Par exemple, selon certaines analyses, la part des transferts dans le budget consolidé de la Fédération de Russie est passée de 44 % en 1999 à 66 % en 2007. De même, le principe de base du Code budgétaire « une recette – un budget » ne semble pas être mis en œuvre efficacement dans la pratique : 80 % des recettes fiscales des sujets de la Fédération proviennent d'impôts partagés (impôts fédéraux dont les recettes sont redistribuées par le centre entre les régions). Ce sont les collectivités locales qui paraissent les plus touchées : d'après les données du ministère des Finances pour 2006, 2 % seulement des communes étaient financièrement autosuffisantes, tandis que 60 % recevaient plus de la moitié de leurs recettes sous forme de transferts et 36 % étaient dans des difficultés telles que les sujets de la Fédération étaient obligés de financer leur fonctionnement directement⁷. Cependant, nous avons eu la nette impression

⁷ Structure fédérale. Hebdomadaire « Pouvoir », n° 5 du 5 février 2008. (Федеративное устройство.)

que les autorités fédérales avaient conscience de ces problèmes et avaient l'intention de prendre des mesures concrètes pour y remédier.

46. Lors de notre visite d'avril 2008, nous avons appris du vice-ministre du Développement régional, M. Vitaliy Chipov, que des mécanismes spéciaux de redressement existaient pour les collectivités locales en difficulté financière. De tels mécanismes sont nécessaires pour le bon fonctionnement de la décentralisation ; ils ne devraient pas, cependant, limiter l'autonomie des collectivités locales. A cet égard, nous souhaiterions demander aux autorités de nous fournir de plus amples informations sur le fonctionnement des mécanismes de redressement financier des collectivités locales.

47. Le vice-ministre du Développement régional nous a en outre fait part des plans de son ministère concernant la mise en œuvre d'un nouveau système de mesure de la performance des activités des gouverneurs régionaux. Ce système consiste en 43 indicateurs qui sont mesurés selon une méthode globale complexe. Les programmes de mesure et de gestion de la performance devraient être complétés par un nouveau système d'avantages pour les régions qui obtiennent de bons résultats. En particulier, les régions qui sont financièrement autosuffisantes se verraient accorder plus d'autonomie dans la gestion de leurs finances (notamment par rapport aux limites fixées aux emprunts). Un système de subventions d'encouragement est également prévu. Le vice-ministre Chipov nous a informés qu'à l'avenir ce système de mesure et de gestion de la performance, ainsi que les techniques d'encouragement, seraient étendus aux collectivités locales. Il serait intéressant de savoir comment ce système fonctionne actuellement, en période de crise économique.

48. Nous saluons les efforts déployés par les autorités russes pour améliorer la performance des collectivités régionales et locales. Cela étant, nous considérons que les mécanismes « descendants » devraient être complétés par des efforts « ascendants » de la part des collectivités régionales et locales, qui devraient s'engager à améliorer constamment leurs normes en matière de leadership, de fourniture de services, d'implication de la collectivité et d'éthique publique.

49. Nous suivrons de près l'évolution de la situation dans ce domaine aux étapes ultérieures du processus de suivi et nous encourageons les autorités à nous fournir des informations actualisées sur les résultats du cycle d'évaluation de la performance de 2007 et 2008, ainsi que sur les enseignements tirés à l'occasion.

ii. *Composition du Conseil de la Fédération*

50. Dans sa Résolution 1455 (2005), l'Assemblée encourageait les autorités russes « à améliorer les conditions d'un fonctionnement normal de la démocratie pluraliste et, à cette fin, les [incitait à] : réviser la législation adoptée récemment concernant les élections des gouverneurs régionaux, notamment parce qu'elle affecte la composition et l'indépendance de la chambre haute du parlement russe, afin de garantir le plein respect du principe de la séparation des pouvoirs ».

51. Les autorités ne semblent pas disposées à modifier les modalités de nomination des gouverneurs. Toutefois, en adoptant récemment, le 14 février 2009, la loi fédérale n°21-Φ3 sur les « modifications de certains actes législatifs de la Fédération de Russie consécutives à la modification de la procédure de formation du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie », les autorités russes semblent avoir répondu en partie à cette recommandation de l'Assemblée, en particulier pour ce qui concerne la composition du Conseil de la Fédération. En vertu de ces modifications, chaque sujet de la Fédération est habilité à désigner deux représentants au sein du Conseil de la Fédération (un par l'exécutif et l'autre par l'Assemblée législative) parmi les membres de l'Assemblée législative régionale ou des conseils municipaux. Le nouveau système de désignation des membres devrait entrer en vigueur dès 2011, lorsque les assemblées législatives de la plupart des sujets de la Fédération seront réélues. Nous nous félicitons de ce changement, grâce auquel les membres du Conseil de la Fédération disposeront désormais d'un mandat électif direct.

52. Toutefois, ces modifications ne répondent pas de façon adéquate aux préoccupations de l'Assemblée et de la Commission de Venise⁸ concernant le principe de la séparation des pouvoirs, car la moitié des membres du Conseil de la Fédération sont encore désignés par les chefs des organes exécutifs des régions, eux-mêmes nommés par le Président. Nous recommandons aux autorités de poursuivre leur travail sur la réforme du système de désignation des chefs des organes exécutifs des régions, par exemple en

Журнал «Власть» № 5(758) от 11.02.2008.)

⁸ [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)042-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)042-f.asp)

remplaçant le système actuel par une élection indirecte par les assemblées législatives régionales ou en revenant au système initial d'élection directe des chefs des organes exécutifs des régions.

IV. Réformes juridiques et ratification des Protocoles n° 6 et 14

i. Réforme de la Procuration, préoccupations qui subsistent

53. La réforme de la Procuration a été un principal point de préoccupation dans les relations entre l'Assemblée et les autorités russes, s'agissant du respect des engagements et obligations statutaires souscrits au moment de l'adhésion. Nous avons abordé la question de la réforme de la Procuration lors de toutes nos visites à Moscou. Nous avons noté avec satisfaction les améliorations apportées au système de la Procuration ces dix dernières années : l'abrogation de la fonction de « contrôle général », la limitation des pouvoirs d'intervention des procureurs dans les procédures civiles et, tout récemment, la dissociation de la fonction d'enquête et de la fonction de contrôle du Bureau du procureur général.

54. En ce qui concerne la fonction d'enquête de la Procuration, la Douma d'Etat a adopté en juin 2007 la loi fédérale N87-Φ3 « sur les modifications du Code de procédure pénale et de la loi fédérale sur la Procuration de la Fédération de Russie », qui a instauré, entre autres, la Commission d'enquête auprès du Bureau du procureur général. Cette Commission d'enquête a pour fonction principale de mener des enquêtes préliminaires qui relèvent de la compétence de la Procuration en vertu du Code de procédure pénale. Elle est dirigée par le premier adjoint du procureur général qui est nommé de la même manière que le procureur général de la Fédération de Russie (c'est-à-dire par le Conseil de la Fédération sur proposition du Président). Il n'y a pas de subordination hiérarchique entre le procureur général et le chef de la Commission d'enquête. Les procureurs responsables du « contrôle de légalité » ne peuvent donner d'instructions impératives aux enquêteurs. Ils exercent toutefois un « contrôle de la mise en œuvre de la législation » par la Commission d'enquête.

55. Nous nous félicitons de la création de la Commission d'enquête en tant qu'organe indépendant chargé de mener des enquêtes préliminaires. Les statistiques sur le fonctionnement de cet organe semblent encourageantes. Nous avons été informés que depuis la création de la Commission d'enquête, le nombre d'acquittements pour insuffisance des preuves fournies par l'accusation avait baissé de 32 %. En 2008, le nombre des crimes élucidés a augmenté de 3 % pour les meurtres, de 3 % pour les viols et de 30 % pour les crimes liés à la corruption. Nous avons observé que la séparation organisationnelle entre la Commission d'enquête et les services de la Procuration chargés du contrôle de légalité a suscité certaines tensions entre ces deux institutions. Nous encourageons par conséquent les autorités russes à poursuivre la réforme de la Procuration et de sa Commission d'enquête afin de garantir une véritable séparation des pouvoirs, l'indépendance des enquêtes et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous espérons qu'au fil du temps le rôle et les capacités de la Commission d'enquête seront renforcés, afin de faire de cette instance un outil efficace de lutte contre la criminalité et l'impunité.

56. Cela étant, nous n'ignorons pas que la Fédération de Russie dispose d'autres structures d'enquête, qui dépendent en particulier du ministère de l'Intérieur et du Service fédéral de sécurité (FSB). A cet égard, nous aimerions demander à nos collègues russes de nous donner leur avis sur la réforme plus large des services d'enquête au sein de la Fédération de Russie afin de mieux comprendre les problèmes auxquels les autorités sont confrontées ainsi que les orientations futures de la réforme.

57. L'étendue considérable des fonctions extra-pénales du Bureau du procureur général demeure un sujet de préoccupation. Elles comprennent en particulier différentes fonctions de « contrôle de légalité » dans les domaines suivants :

- le contrôle de l'application des lois par les services et les responsables fédéraux, régionaux et locaux ainsi que par les organisations commerciales et non commerciales ;
- le contrôle du respect des droits de l'homme et des libertés par les services et les responsables fédéraux, régionaux et locaux ainsi que par les organisations commerciales et non commerciales ;
- le contrôle de l'application des lois par les organes chargés de mener des enquêtes préliminaires ;
- le contrôle des activités des huissiers de justice ;
- le contrôle de l'application des lois par les administrations pénitentiaires ;
- la coordination des activités des services de répression dans la lutte contre la criminalité.

58. Bien que nous reconnaissons que les ministères publics de différents Etats membres du Conseil de l'Europe exercent les fonctions énumérées ci-dessus et d'autres fonctions similaires⁹, nous aimerions

⁹ Avis n° 3(2008) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur « Le rôle du ministère public en dehors du

réaffirmer que « s'agissant des tâches et activités confiées aux procureurs en dehors du domaine de la justice pénale, le principe de la séparation des pouvoirs devra être respecté tout comme le rôle des tribunaux dans la protection des droits de l'homme¹⁰ » et que « les fonctions en cause doivent s'exercer « au nom de la société et en défense de l'intérêt général », pour assurer l'application de la loi, en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales et dans le cadre des missions confiées aux procureurs par la loi, en tenant compte des principes de la Convention [européenne des droits de l'homme] ainsi que de la jurisprudence de la Cour [européenne des droits de l'homme]¹¹ ».

59. Quelles que soient les fonctions actuelles et quelles que puissent être les fonctions futures de la Procuration russe, ces principes fondamentaux devront être respectés. La réforme devra garantir que, dans l'exercice du « contrôle de légalité », les procureurs soient à l'abri de toute influence du pouvoir exécutif. Les pouvoirs des procureurs d'avoir l'initiative de contrôles et de contester les actes normatifs ne devraient jamais être utilisés abusivement sur la base de considérations politiques. Cela doit être garanti dans la loi ainsi que dans la pratique.

60. Pour clarifier toutes les préoccupations qui subsistent, nous souhaiterions demander à nos collègues russes de nous fournir des informations détaillées sur la procédure de « contrôle de légalité » appliquée par la Procuration dans tous ses domaines de compétence. Nous sommes aussi disposés à rencontrer des procureurs qui exercent des activités de « contrôle de légalité » lors de notre prochaine visite en Russie, afin d'examiner des exemples concrets d'affaires dans lesquelles les procureurs contestent des actes normatifs ou des actions d'organisations commerciales et non commerciales.

61. En ce qui concerne les activités des procureurs visant à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, nous comprenons que, dans la situation actuelle, les procureurs puissent jouer un rôle dans ce domaine. A moyen terme, cependant, la réforme du système juridique de la Russie devrait permettre aux citoyens de défendre leurs droits devant les tribunaux, directement ou avec l'assistance d'avocats indépendants. Le rôle de la Procuration dans ce domaine devrait par conséquent être éliminé progressivement.

62. Ce processus n'a pas trait uniquement à la réforme de la Procuration. Il vise principalement à renforcer l'autorité des tribunaux, qui devraient devenir des gardiens efficaces de la légalité. Il vise aussi à renforcer la profession juridique, de manière à ce que chacun puisse avoir non seulement le droit mais aussi la possibilité réelle de demander conseil à un avocat indépendant. Il vise enfin à sensibiliser les individus, afin que chaque citoyen connaisse ses droits et les moyens juridiques de les défendre. Alors seulement la société russe pourra instaurer une véritable « culture de légalité » grâce à laquelle les violations de la loi deviendront l'exception.

63. A l'occasion de l'une de nos prochaines visites en Russie, nous souhaiterions rencontrer des représentants de la profession juridique et de leurs associations professionnelles afin de discuter des rapports entre les activités des procureurs concernant la protection des droits des citoyens et les activités des avocats indépendants.

64. Naturellement, lors de chacune de nos visites, nous nous sommes longuement entretenus avec les autorités de l'investigation des affaires largement médiatisées concernant des responsables politiques, des hommes d'affaires, des journalistes ou des militants des droits de l'homme. Nous avons exprimé notre préoccupation au sujet de l'issue du procès pour le meurtre de la journaliste indépendante Anna Politkovskaïa, qui s'est conclu récemment par l'acquiescement par le jury des meurtriers présumés. Nous avons noté, en particulier, que les représentants de la Commission d'enquête ont exprimé des réserves concernant la manière dont l'accusation a présenté les preuves au jury. La plupart des observateurs indépendants, ainsi que les avocats et la famille de Mme Politkovskaya, ont fait des déclarations encore plus fortes aux médias, en affirmant que l'enquête sur le meurtre n'était pas menée de façon effective. Nous appelons les autorités à conclure au plus vite l'enquête sur cette affaire afin que non seulement les auteurs mais également les instigateurs de ce crime horrible soient traduits en justice. De même, nous avons demandé instamment à la Commission d'enquête d'enquêter sérieusement et rapidement sur les meurtres, tout dernièrement, de l'avocat et défenseur des droits de l'homme Stanislav Markelov et de la journaliste Anastasia Babourova. Nous avons rappelé aux autorités que, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat doit prendre des mesures concrètes pour garantir la protection des militants

système de la justice pénale » et Conclusions de la conférence des procureurs généraux d'Europe, Le rôle du ministère public dans la protection des droits de l'homme et de l'intérêt général en dehors du domaine pénal, 2-3 juillet 2008.

¹⁰ Avis n° 3(2008) du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), paragraphe 34, a).

¹¹ *Ibid*, paragraphe 34, c).

des droits de l'homme. Nous attendons des autorités qu'elles nous fassent part de résultats concrets dans les meilleurs délais.

65. Notre collègue Dick Marty prépare actuellement un rapport pour la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur les recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord. Le Bureau de l'Assemblée a décidé que les co-rapporteurs pour la Russie se rendraient dans le Caucase du Nord après la publication du rapport de M. Marty, afin de donner suite à ses conclusions et recommandations dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée. La visite de M. Marty dans la région est prévue pour mai 2009. Nous avons par conséquent décidé de ne pas nous rendre dans le Caucase du Nord lors de nos visites en Russie d'avril 2008 et mars 2009. Nous suivrons attentivement ses travaux et intégrerons ses conclusions dans notre rapport sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie. Dans le même temps, nous sommes disposés à nous rendre par nous-mêmes dans le Caucase du Nord afin de débattre avec les autorités des difficultés politiques et institutionnelles auxquelles elles sont confrontées dans cette région.

ii. *Réforme de la justice*

66. Lors de notre visite des 20-23 avril 2008, nous avons rencontré les Présidents de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle. Ils nous ont informés que la situation du système judiciaire s'était améliorée au cours des dernières années. Le budget des tribunaux est maintenant sous le contrôle des autorités judiciaires elles-mêmes. Le Département judiciaire de la Cour suprême a le droit de défendre les crédits budgétaires proposés pour financer le système judiciaire directement au Parlement, si le ministre des Finances n'inclut pas la proposition du système judiciaire en totalité dans le projet de budget. D'après la loi, les crédits budgétaires destinés au système judiciaire ne peuvent être réduits de plus de 5 % sans le consentement du Conseil des juges de la Fédération de Russie (qui est un organe permanent de la communauté judiciaire). Les modifications plus importantes des crédits budgétaires ne peuvent être faites sans le consentement du Congrès panrusse des juges.

67. Le système judiciaire russe reste cependant confronté à un certain nombre de problèmes structureux, tels que la non-exécution des jugements définitifs rendus par les tribunaux nationaux contre l'Etat (selon des études solides, 70 % de ces jugements ne sont pas exécutés), la qualité des voies de recours internes – qui oblige les juridictions supérieures à casser des jugements définitifs en utilisant la procédure dite de « recours en révision » (« *nadzor* ») – ou encore la durée de la détention provisoire. Ces problèmes ont une incidence directe sur le fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme, puisque 70 % à 80 % des arrêts rendus contre la Russie à ce jour et des requêtes en instance potentiellement recevables sont directement liés à ces questions.

68. Nous avons eu l'impression que les autorités judiciaires russes et le ministère de la Justice avaient bien conscience de la nécessité de résoudre ces problèmes aussi rapidement que possible. Plusieurs initiatives louables dans ce sens ont été prises récemment. En décembre 2007, une série de modifications du Code de procédure pénale ont été adoptées et ont modifié la procédure dite de « recours en révision » (« *nadzor* ») en matière civile. D'après les nouvelles règles, les recours en vertu de cette procédure ne peuvent être formés que par les parties au litige et par le procureur (s'il y est partie), dans un délai de six mois (contre un an auparavant). Le nombre d'instances de « *nadzor* » a été ramené à trois. Une décision n'est susceptible d'un recours en révision que si toutes les voies de recours judiciaires ordinaires ont été épuisées. Une décision de justice définitive ne peut être invalidée au terme d'un recours en révision que lorsqu'il y a eu violation du droit procédural ou substantiel et que cette violation a empêché d'établir ou de protéger les droits et libertés individuels ainsi que les intérêts privés et publics licites.

69. Dans l'interprétation que la Cour suprême donne de la nouvelle procédure de « *nadzor* » dans sa décision N° 2 relative à l'application du Code de procédure civile dans le cadre des recours en révision, en date du 12 février 2008, elle se réfère expressément aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et déclare que le principe de sécurité juridique ne permet pas aux juridictions compétentes de procéder à une révision de jugements définitifs dans le seul but de tenir une nouvelle audience. Le fait que la juridiction supérieure ne partage pas l'avis de juridictions de rang inférieur dans une affaire donnée ne peut suffire à justifier qu'elle invalide une décision de justice définitive¹².

70. Cette évolution est positive. Nous encourageons les autorités russes à continuer de réformer le recours en révision en matière civile, en utilisant comme modèle la procédure commerciale (*arbitrage*)¹³.

¹² Arrêt de la Cour suprême de la Fédération de Russie n° 2 du 12 février 2008.

¹³ La procédure de recours en révision en matière commerciale a été modifiée par le nouveau Code de procédure commerciale adopté en 2002. En matière commerciale, il y a une seule instance de recours en révision et le délai pour

Cette approche est soutenue à la fois par le Président de la Cour suprême et le Président de la Cour constitutionnelle.

71. En matière pénale, le « *nadzor* » semble poser moins de problèmes car le Code de procédure pénale interdit la *reformatio in peius* (c'est-à-dire le fait de prononcer en appel une peine plus lourde). Toutefois, dans une décision du 11 mai 2005¹⁴, la Cour constitutionnelle a estimé qu'une interdiction absolue de la *reformatio in peius* est anticonstitutionnelle dans la mesure où elle ne permettrait pas aux tribunaux habilités à statuer en « *nadzor* » de réviser des jugements rendus par des juridictions inférieures dans les cas où la procédure judiciaire aurait été entachée d'erreurs sur le fond. Cependant, afin de garantir le droit à un procès équitable – garanti par la Convention européenne des droits de l'homme –, la Cour a estimé que le législateur fédéral devait modifier le Code de procédure pénale en indiquant clairement les motifs permettant de réviser des jugements définitifs lorsque la condamnation rendue risque d'être aggravée et en fixant des délais pour cette révision.

72. Les modifications concernées ont été adoptées par la Douma d'Etat le 25 février 2008 et visent à permettre d'aggraver un jugement en appel, selon la procédure du « *nadzor* » et à la demande du procureur, dans les cas de violations fondamentales du droit procédural.

73. De même, nous nous sommes félicités en avril 2008 de l'intention du Président de la Cour suprême de dresser un état des lieux du fonctionnement des tribunaux à l'échelle du pays. De fait, tous les tribunaux ont été invités à fournir à la Cour suprême des informations détaillées sur toutes les affaires en instance en septembre 2008. Ces informations doivent être analysées et les cas de retards déraisonnables dans la procédure judiciaire être identifiés. Des sanctions disciplinaires doivent être prises contre les responsables des retards. Nous souhaiterions demander aux collègues russes de nous fournir des informations sur l'issue de cette initiative.

74. Cela dit, bien qu'il puisse effectivement être nécessaire d'appliquer des sanctions disciplinaires dans des cas justifiés, nous considérons qu'il est plus important encore d'utiliser l'analyse de la pratique judiciaire pour identifier les défauts structurels les plus courants du système. La poursuite des réformes devrait être fondée sur les enseignements qui auront été tirés.

75. De plus, nous avons été informés que la Cour suprême de la Fédération de Russie a présenté en septembre 2008 un projet de loi sur l'« indemnisation du préjudice consécutif à la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable et du droit à l'exécution des décisions définitives des tribunaux dans un délai raisonnable ». C'est une initiative dont il faut se féliciter, puisque la non-exécution des décisions définitives des juridictions internes est l'un des principaux problèmes systémiques du pouvoir judiciaire russe (selon des études solides, 70 % de ces décisions ne sont pas exécutées). A cet égard, nous avons noté avec regret que le gouvernement avait émis un avis négatif sur ce projet de loi, affirmant qu'il entraînerait des coûts supplémentaires pour le budget de l'Etat. Nous invitons instamment le gouvernement à reconsidérer sa position et à soutenir ce projet de loi, car il permettrait de remédier à une lacune importante du système judiciaire russe et enlèverait à la Cour européenne des droits de l'homme une lourde charge de travail, en la dispensant d'examiner les requêtes concernant la non-exécution des décisions définitives des juridictions internes en Russie.

76. Dans le même temps, nous encourageons les autorités russes à poursuivre la réforme du cadre juridique interne et à renforcer le rôle et les pouvoirs des huissiers de justice pour mettre en place des mécanismes efficaces d'exécution obligatoire des décisions des juridictions internes. Les recommandations préparées par le Service du Conseil de l'Europe pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pourraient être une bonne base pour les réformes futures¹⁵.

77. De même, nous nous félicitons de la volonté politique des autorités d'intensifier la lutte contre la corruption, volonté dont témoignent les déclarations d'intention politique du Président Medvedev et un certain nombre de mesures concrètes prises récemment, parmi lesquelles la création du Conseil anticorruption, placé sous l'autorité du Président lui-même. Nous recommandons aux autorités russes de coopérer pleinement avec le Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), afin de

former un recours en vertu de cette procédure est limité à trois mois.

¹⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle n°5-П du 11 mai 2005 (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 мая 2005 г. N 5-П "По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива "Содействие", общества с ограниченной ответственностью "Карелия" и ряда граждан").

¹⁵ Non-exécution de décisions de justice internes en Russie : mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne. CM/Inf/DH(2006)19 rev3, 4 juin 2007.

bénéficiaire de l'expérience considérable acquise par l'Organisation dans ce domaine. Nous projetons de faire de la lutte contre la corruption, qui prend une importance particulière dans le contexte de la situation financière actuelle, un des thèmes majeurs de notre prochaine visite, avant la préparation du rapport.

iii. *Ratification des Protocoles n° 6 et n° 14*¹⁶

78. Nous devons souligner que la position des autorités russes concernant la ratification des Protocoles n° 6 et n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas changé au cours de l'année dernière et, malheureusement, nous ne pouvons signaler aucun progrès dans ce domaine. Cette question demeure une pierre d'achoppement majeure dans la coopération entre la Russie et le Conseil de l'Europe.

79. La non-ratification du Protocole n° 14 par la Russie aggrave les difficultés de fonctionnement de la Cour de Strasbourg. Nous sommes par conséquent vivement préoccupés que depuis l'échec de l'adoption de la loi de ratification, en décembre 2006, la Douma d'Etat n'ait pris aucune mesure concrète pour accélérer le processus de ratification. Nous suivons de près les travaux de nos collègues de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui ont eu le 10 novembre 2008 un échange de vue avec les membres de la Douma d'Etat au sujet de la non-ratification du Protocole n° 14¹⁷, et nous espérons que leurs efforts contribueront à une résolution rapide de ce problème.

80. De notre côté, nous avons évoqué la question de la ratification du Protocole n° 14 à chacune de nos réunions, lors des visites d'avril 2008 et de mars 2009. La Fédération de Russie reste le seul Etat membre du Conseil de l'Europe à avoir signé le Protocole n° 14 mais à ne pas l'avoir ratifié. A cet égard, les autorités russes ont réaffirmé leur position, selon laquelle leur engagement officiel ne consiste pas à ratifier un instrument juridique particulier mais à promouvoir l'efficacité des mécanismes de protection prévus par la Convention européenne des droits de l'homme. Selon elles, le Protocole n° 14 n'est qu'une « demi-mesure » qui ne résout pas tous les problèmes de la Cour. Par conséquent, elles semblent peu disposées à le ratifier, tout en étant ouvertes à l'élaboration d'un nouvel instrument juridique, qui devrait compléter la réforme de la Cour.

81. Nous ne pouvons accepter cet argument pour justifier la non-ratification du Protocole n° 14. La poursuite de la réforme de la Cour devrait aller de pair avec l'application d'un cadre juridique déjà adopté pour le renforcement de la Cour, sur lequel tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris la Russie, se sont entendus. La Fédération de Russie devrait de toute urgence ratifier le Protocole n° 14, au titre de ses engagements en tant que membre. Nous demandons donc instamment aux autorités russes de reconsidérer leur position et de cesser d'être « l'exception » qui empêche les autres Européens de bénéficier pleinement de la protection offerte par la Convention européenne des droits de l'homme.

82. Nos collègues de la délégation russe à l'Assemblée, ainsi que les représentants du ministère de la Justice au plus haut niveau, nous ont de nouveau assurés de leur soutien à la ratification du Protocole n° 14. Par conséquent, nous comptons sur les autorités pour prendre des mesures dans ce sens prochainement. Dans le même temps, nous encourageons les autorités à poursuivre le renforcement du système judiciaire national afin de mettre en place des recours juridiques internes effectifs contre les violations des droits de l'homme.

83. En ce qui concerne l'abolition de la peine de mort dans la loi, les autorités affirment qu'il est beaucoup plus difficile de réaliser un consensus autour de la ratification du Protocole n° 6. Selon elles, la société n'est pas encore prête à accepter l'abolition de la peine de mort, compte tenu en particulier de l'augmentation des statistiques criminelles. Elles craignent que l'introduction d'une législation visant à ratifier le Protocole n° 6 soit contre-productive, aboutissant à ce que le maintien du moratoire présidentiel sur la peine de mort soit contesté dans l'opinion publique¹⁸. Cela dit, l'abolition de la peine de mort est généralement considérée

¹⁶ Cette question est également suivie de près par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, conformément à la décision du Bureau du 26 janvier 2007, suite au débat d'actualité sur « la Cour européenne des droits de l'homme en péril : urgence pour la Russie de ratifier le Protocole n° 14 ». Depuis lors, cette question est régulièrement à l'ordre du jour des réunions de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

¹⁷ Par décision du 29 janvier 2009, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a rendu publics des extraits du procès-verbal de la réunion organisée le 10 novembre 2008 concernant l'échange de vues avec la Douma d'Etat.

¹⁸ Nous ne pouvons souscrire à cet argument, puisqu'en vertu d'un arrêt de 1999 de la Cour constitutionnelle la peine de mort ne peut être appliquée légalement en Russie tant que des procès avec jury ne sont pas introduits dans tous les sujets de la Fédération de Russie, ce qui est le cas actuellement (il n'y a pas, en effet, de procès avec jury en République tchétchène). Le moratoire présidentiel sur la non-application de la peine de mort était davantage un acte politique symbolique. De notre point de vue, qui est aussi celui des présidents de la Cour suprême et de la Cour

comme une mesure impopulaire qui exige un courage politique, mais nous comptons sur les dirigeants politiques russes pour se rassembler sur ce point. Selon nous, il n'est pas acceptable que la Fédération de Russie soit le seul Etat membre du Conseil de l'Europe à ne pas avoir encore ratifié le Protocole n° 6, allant ainsi clairement à l'encontre des principes du Conseil de l'Europe et des engagements qu'elle a pris lors de son adhésion.

V. Réformes dans les forces armées (conscription, service alternatif, bizutage)

84. Les questions de la conscription, du service alternatif et du bizutage dans les forces armées retiennent depuis longtemps l'attention de l'Assemblée.

85. Les autorités russes ont déclaré leur intention de faire à terme des forces armées un service entièrement professionnel et d'abolir la conscription. En 2007, des modifications de la loi sur le service militaire ont été adoptées, ramenant la durée du service de 24 à 12 mois pour les appelés incorporés après le 1^{er} janvier 2008. À la suite de cette réduction, la durée du service alternatif a été ramenée de 42 à 21 mois pour les appelés recrutés après le 1^{er} janvier 2008 (et de 36 à 18 mois pour ceux qui exercent des fonctions civiles dans les forces armées au titre du service alternatif).

86. Comme l'indique la Recommandation (87)8 du Comité des Ministres du 9 avril 1987 relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire, nous estimons que le service alternatif ne doit pas être de nature punitive et que sa durée, par rapport à celle du service militaire, doit rester dans des limites raisonnables¹⁹. La différence de durée disproportionnée entre le service militaire et le service alternatif en Russie rend ce dernier nettement moins attrayant. Cela semble être confirmé par les statistiques qui nous ont été données, d'où il ressort qu'au cours des trois premiers mois de 2008, 439 demandes seulement de service alternatif ont été déposées, dont 400 ont été accordées. Les représentants du ministère de la Défense ont confirmé que ce n'était là qu'un très faible pourcentage des appelés. Selon eux, « le chiffre très modeste des demandes de service alternatif s'explique par une montée du patriotisme parmi les jeunes Russes ainsi que par l'attrait du service militaire lui-même, et ne reflète pas un manque d'attractivité du service alternatif ». Etant donné l'image généralement négative du service militaire en Russie, et compte tenu également du problème du bizutage, ces arguments nous ont paru très peu crédibles.

87. D'après les représentants du ministère de la Défense, les cas de bizutage ont pratiquement disparu à la suite des mesures prises par les autorités. Du fait de l'évolution vers la professionnalisation totale des forces armées, une grande partie des militaires sont maintenant des soldats de métier, ce qui aurait réduit le problème du bizutage. La décision d'affecter des conscrits dans les forces de réserve, qui sont généralement mieux formées et moins enclines à commettre des abus, a également contribué à lutter contre le bizutage dans les forces armées.

88. En outre, un Conseil public a été mis en place en octobre 2006 pour assurer un contrôle public sur les conseils de révision et sur la situation des droits de l'homme dans les forces armées en général. Ce Conseil comprend 51 membres, dont aucun n'a de liens avec le ministère de la Défense. Des comités de parents ont également été mis en place pour signaler et régler les éventuels cas de bizutage. Toutefois, leur fonctionnement exact ne nous apparaît pas entièrement clair, eu égard au principe selon lequel les appelés font leur service hors du territoire du sujet de la Fédération où ils sont résidents.

89. En contradiction avec l'appréciation globalement positive du ministère de la Défense, plusieurs ONG travaillant dans ce domaine étaient d'avis que le bizutage était encore très répandu dans les forces armées, malgré les mesures prises par les autorités. En outre, plusieurs ONG ont mis en cause les dispositions de la loi sur le service alternatif selon lesquelles les fonctions civiles exercées dans l'armée sont des formes appropriées de service alternatif. Elles voient dans ces fonctions une forme de service militaire « dissimulé ».

constitutionnelle, il n'y a aucun obstacle juridique à ce que la peine de mort soit abolie dans la loi en Russie.

¹⁹ Recommandation (87)8 du 9 avril 1987 du Comité des Ministres relative à l'objection de conscience au service militaire obligatoire

VI. Relations extérieures

90. La guerre récente entre la Russie et la Géorgie a mis en évidence l'importance des obligations et engagements de la Russie concernant ses relations avec les autres Etats, en particulier ses voisins, ainsi qu'avec les organisations internationales. Le non-respect par la Russie de ses obligations et engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe lors de la guerre d'août 2008 a été largement examiné dans les résolutions 1633 (2008) et 1647 (2009) et dans les exposés des motifs correspondants, auxquels nous nous référons²⁰.

91. Le conflit entre la Géorgie et la Russie a fait craindre que celle-ci ne soit en train de restaurer le long de ses frontières une zone d'influence spéciale, autrefois appelée les « pays étrangers proches ». S'il nous paraît essentiel que la Russie et les pays voisins entretiennent des relations de bon voisinage et respectent mutuellement leur aspiration légitime à la paix et à la sécurité, nous appelons la Russie à respecter pleinement son engagement, pris lors de son adhésion, à « dénoncer comme erroné le concept de deux catégories différentes de pays étrangers, qui consiste à traiter certains d'entre eux appelés « pays étrangers proches » comme une zone d'influence spéciale ».

92. De la même manière, nous nous inquiétons de l'évolution récente des négociations entre la Russie et l'Ukraine concernant l'approvisionnement en gaz naturel. La longueur de ces négociations et l'absence d'une volonté, de part et d'autre, de trouver un compromis ont abouti à une interruption de fait de l'approvisionnement en gaz naturel des consommateurs européens par Gazprom, de sorte que plusieurs Etats d'Europe centrale et du Sud-Est ont été privés de gaz pendant plusieurs semaines. Nous considérons qu'un désaccord entre les deux Etats, quelles qu'en soient les raisons, ne doit pas avoir de conséquences néfastes pour d'autres Etats européens. Chacun doit avoir un comportement responsable et l'énergie ne doit pas être mise au service d'objectifs politiques.

93. Les relations avec la Moldova semblent avoir retrouvé un cours plus normal. Les restrictions à l'importation de vin et de produits agricoles de ce pays ont été levées. Les consultations sur le règlement du conflit transnistrien se sont intensifiées et ont abouti à l'organisation, le 11 avril 2008, de la première rencontre directe, depuis sept ans, entre le Président Voronine et le dirigeant autoproclamé des autorités de Tiraspol, Igor Smirnov.

94. La guerre entre la Géorgie et la Russie a perturbé les négociations sur le règlement du conflit transnistrien. Cependant, nous nous félicitons de ce que les autorités russes ont exprimé clairement leur engagement pour le règlement de ce conflit sur la base de la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Moldova.

95. Depuis avril 2008, plusieurs réunions distinctes ont eu lieu entre le Président Medvedev et le Président de la Moldova, Vladimir Voronine, ainsi que le dirigeant de la « République autoproclamée de Transnistrie », Igor Smirnov. Ces réunions ont abouti à l'organisation, le 17 mars 2009, d'une réunion tripartite entre le Président Voronine, le Président Medvedev et le dirigeant des autorités autoproclamées de Tiraspol, Igor Smirnov. Suite à la réunion, une déclaration conjointe a été signée qui a confirmé l'engagement des trois dirigeants à trouver une solution afin de résoudre le conflit. Les trois dirigeants ont également noté « le rôle de stabilisation de l'opération de maintien de la paix actuelle dans la région et ont convenu qu'il serait opportun de la transformer en une nouvelle mission sous les auspices de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe après qu'une solution au conflit aura été trouvée ».²¹

96. Nous nous félicitons des efforts déployés par la Russie pour faciliter le règlement de ce conflit qui dure depuis longtemps. Nous considérons cependant que le règlement devrait être négocié dans le cadre du format international établi « 5+2 » (qui comprend la Moldova, la Transnistrie, l'Ukraine, la Russie et l'OSCE, ainsi que les Etats-Unis et l'Union européenne en tant qu'observateurs)²². A cet égard, nous souhaiterions discuter des progrès accomplis dans les négociations sur le règlement du conflit transnistrien avec nos collègues russes à l'occasion de notre prochaine visite en Russie.

97. Nous notons également que nous n'avons pas eu le temps, lors de nos réunions, d'aborder la question du respect de l'engagement pris par la Russie de retirer ses forces militaires et leurs matériels

²⁰ Voir Doc. 11742 et Doc. 11800

²¹ La Russie et la Moldova renvoient au rôle de l'Europe en Transdniestrie, Reuters, 18 mars 2009

²² Les co-rapporteurs sur la Moldova suivent attentivement le règlement du conflit transnistrien. En plusieurs occasions, y compris dernièrement dans sa Résolution 1572 (2007), l'Assemblée a souligné l'importance de mener les négociations sur le règlement de ce conflit dans le cadre du format « 5+2 ». Dans cette même résolution, l'Assemblée a appelé une nouvelle fois les autorités russes à retirer leurs troupes du territoire de la Moldova, conformément aux engagements pris vis-à-vis de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

(armes) du territoire de la Moldova. Aucun progrès n'a malheureusement été accompli dans ce domaine au cours des dernières années. Nous souhaiterions donc inviter nos collègues russes à nous informer des mesures qu'ils ont l'intention de prendre en ce qui concerne le respect de cet engagement. Nous sommes disposés à évoquer de nouveau cette question lors de nos prochaines visites à Moscou.

VII. Conclusions

98. La procédure de suivi concernant la Russie se trouve dans une situation à la fois complexe et ambiguë, accentuée par les conséquences de la guerre d'août 2008 entre la Russie et la Géorgie. D'un côté, nous reconnaissons que des progrès tangibles ont été réalisés dans certains domaines depuis le dernier rapport sur le respect des obligations et engagements par la Fédération de Russie, examiné par l'Assemblée lors de sa partie de session de juin 2005. D'un autre côté, les progrès réalisés par la Russie pour respecter ses obligations et engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe sont moins importants que ce que nous espérons et attendions après une période de près de cinq ans, eu égard en particulier à ses obligations et engagements principaux. Nous n'ignorons pas que cette absence de progrès provient, dans une certaine mesure, du fait que les autorités russes ont le sentiment général que le suivi est un processus ouvert qui, selon elles, ne repose sur aucun critère clairement défini. Cette vision a parfois nui à la coopération et au dialogue entre l'Assemblée et les autorités russes.

99. Cependant, lors de nos deux dernières visites, nous avons constaté de la part des autorités russes une volonté politique claire de coopérer avec l'Assemblée et d'engager un dialogue ouvert concernant les obligations et les engagements de la Russie. Par conséquent, nous attirons l'attention sur le fait que le respect des obligations et engagements par la Russie devrait faire l'objet d'une discussion approfondie entre d'un côté les co-rapporteurs et la Commission de suivi et, de l'autre, la délégation russe à l'Assemblée. Nous pensons que ces discussions doivent aboutir à la définition d'une feuille de route claire et mesurable pour le respect des obligations et engagements. Cette feuille de route devra aider les autorités russes et le Conseil de l'Europe à progresser rapidement sur les questions pour lesquelles les parties sont d'accord, et à fixer les modalités concrètes du dialogue, dans le but d'arriver à une conception commune et à un accord sur les questions où des divergences sont visibles.

100. Nous souhaitons souligner que les engagements auxquels la Fédération de Russie a souscrit librement lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que ses obligations statutaires en tant qu'Etat membre de l'Organisation, qui s'appliquent à tous les Etats membres, ne sont pas négociables et doivent être respectés en intégralité. Aucune dérogation à ce principe en relation avec la procédure de suivi ne saurait être acceptée, quel que soit le pays, y compris la Fédération de Russie.