



Version provisoire
10 septembre 2013

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2012 – septembre 2013)

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

Rapporteur : M. Andres HERKEL, Estonie, Groupe du Parti populaire européen

Projet de résolution¹

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît le travail accompli par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) afin de remplir son mandat tel qu'il est défini dans la Résolution 1115 (1997) et modifié par les Résolutions 1431 (2005), 1515 (2006), 1710 (2010) et 1936 (2013).
2. L'Assemblée félicite notamment la commission de son action dans l'accompagnement de dix pays soumis à une procédure de suivi spécifique (l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro, la Fédération de Russie la Serbie et l'Ukraine) et quatre pays engagés dans un dialogue postsuivi (la Bulgarie, Monaco, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie) dans leurs efforts pour satisfaire pleinement aux obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.
3. En outre, l'Assemblée se déclare satisfaite de la nouvelle approche adoptée par la commission dans le rapport d'activité relatif au suivi des 33 Etats qui ne sont pas soumis à une procédure spécifique concernant le respect des obligations statutaires associées à leur adhésion ; elle encourage la commission à poursuivre sa réflexion sur les moyens susceptibles d'accroître l'efficacité et la portée du suivi de ces pays en matière de respect de la démocratie et de l'Etat de droit et de protection des droits de l'homme.
4. En outre, l'Assemblée prend acte de la poursuite des travaux de la commission sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie et déplore que, bien que les corapporteurs sur la Fédération de Russie et la Géorgie aient annoncé leur intention d'effectuer à Moscou, Tbilissi, Tskhinvali et Sukhumi une mission conjointe conduite par le Président, seule la visite à Moscou et à Tbilissi ait eu lieu en mai 2013, compte tenu du rejet de cette initiative par les autorités de fait des régions séparatistes. L'Assemblée approuve la décision de la commission de suivre de près l'évolution des conséquences de la guerre et d'engager un dialogue avec les autorités de fait à Sukhumi et Tskhinvali sans imposer de conditions préalables liées au statut si on lui fait savoir qu'une telle volonté de dialogue existe.
5. L'Assemblée relève avec satisfaction que la commission a rempli sa tâche de rédiger un avis écrit sur la proposition de résolution relative aux « graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie » et l'a soumis au Bureau de l'Assemblée, conformément au Règlement, permettant ainsi à l'Assemblée de tenir un débat sur cette question.
6. Au cours de la période de référence, la commission a élaboré des rapports de suivi complets sur le Monténégro, la Fédération de Russie et l'Azerbaïdjan et des rapports sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, la Turquie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En outre, elle a approuvé des

¹ Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2013.

avant-projets de rapport sur le respect des obligations et engagements de la République de Moldova d'une part, et sur le dialogue postsuivi avec Monaco d'autre part ; tous deux ont été transmis aux autorités des pays respectifs pour qu'elles fassent part de leurs observations qui ont ensuite été examinées par la commission. La commission a adopté des projets de résolution sur la République de Moldova et la Bosnie-Herzégovine en septembre 2013.

7. Les rapporteurs respectifs ont effectué des visites d'information dans les pays suivants : l'Albanie, l'Azerbaïdjan (trois visites), la Bosnie-Herzégovine (deux visites), la Géorgie (deux visites), la République de Moldova, la Fédération de Russie (deux visites), l'Ukraine, la Bulgarie, Monaco, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Turquie (deux visites), le Monténégro et la Hongrie. Le rapporteur sur la Bulgarie et les corapporteurs sur la Hongrie se sont rendus auprès de la Commission européenne à Bruxelles. Le/les (co)rapporteur(s) a/ont également participé aux missions préélectorales et/ou électorales dans les pays suivants : l'Arménie, la Géorgie, le Monténégro, l'Ukraine, la Bulgarie et Monaco.

8. Les (co)rapporteurs respectifs ont également soumis des notes d'information sur l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie qui, toutes, ont été déclassifiées par la commission.

9. Dans le cadre de l'élaboration de rapports sur des pays déterminés, au cours de la période de référence, la commission a demandé l'avis juridique de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant les textes législatifs élaborés en Azerbaïdjan, en Hongrie, en Géorgie, à Monaco, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Ukraine et dans la Fédération de Russie. En juin 2012, elle a tenu un échange de vues avec le Président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, et le directeur, M. Thomas Markert.

10. La commission a organisé une audition sur les conflits gelés à l'occasion de sa réunion extérieure qui a eu lieu en mai 2013 à Tallinn, dans le prolongement de l'audition de 2007 à Berlin, avec la participation d'experts sur l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, le Haut-Karabakh et la Transnistrie.

11. En outre, la commission a organisé un échange de vues avec M^{me} Ursula Gacek, présidente du Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur la démocratie (GR-DEM), sur les moyens susceptibles de renforcer la coopération et a poursuivi sa réflexion sur ce sujet lors de réunions ultérieures. La commission a également tenu un échange de vues avec M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au cours de la période de référence.

12. La commission a organisé un échange de vues avec la participation de M. Stefan Füle, Commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage.

13. L'Assemblée se félicite des évolutions positives observées dans un certain nombre de pays soumis à la procédure de suivi ou de postsuivi au cours de la période de référence. Elle salue notamment : en Albanie, l'amélioration de la coopération entre le parti au pouvoir et l'opposition qui a permis à plusieurs lois et réformes importantes requérant une majorité des deux tiers d'être adoptées par le parlement ; en Arménie, l'élection présidentielle qui, selon l'évaluation des observateurs internationaux, a bien respecté les libertés fondamentales et a représenté une nette amélioration du processus électoral dans le pays ; au Monténégro, les progrès substantiels réalisés depuis 2010 en vue d'honorer les obligations et engagements restants vis-à-vis du Conseil de l'Europe et notamment la ratification de 83 conventions ainsi que l'adoption de nombreuses lois et d'amendements constitutionnels en matière de primauté du droit, de démocratie et de droits de l'homme ; en Ukraine, les efforts continus déployés par les autorités pour réformer le système judiciaire ainsi que la libération de M. Iouri Loutsenko suite à une grâce présidentielle ; en Bulgarie, les progrès notables réalisés en vue d'honorer ses obligations restantes ; en Turquie, un processus de réforme majeur est en cours dans un contexte complexe de transition politique associant le pouvoir judiciaire et l'armée et les progrès réalisés sur la voie d'une mise en conformité de la législation avec la Cour européenne des droits de l'homme, la reprise des négociations par les autorités en vue de trouver une solution politique à la question kurde et la promotion des droits culturels et linguistiques des Kurdes.

14. Parallèlement, l'Assemblée s'inquiète des faits ci-après observés dans certains des pays soumis à une procédure de suivi ou à un dialogue postsuivi, notamment : en Albanie, l'administration inefficace de la justice, la discrimination à l'égard des minorités et l'exclusion sociale des Roms ainsi que la corruption et le blanchiment d'argent fondé sur le crime organisé ; en Azerbaïdjan, le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire et les restrictions imposées aux libertés fondamentales dont les libertés d'expression, de réunion et d'association ainsi que l'existence supposée de prisonniers politiques tout comme des cas de tortures et de mauvais traitements infligés par la police ; en Bosnie-Herzégovine, l'absence de réformes constitutionnelles d'envergure qui permettraient aux institutions démocratiques de bien fonctionner ainsi que l'absence de progrès dans l'application de l'arrêt *Sejdić et Finci* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme ; en

Géorgie, la cohabitation difficile, l'arrestation de plusieurs chefs de l'opposition et, plus généralement, les questions relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'administration de la justice ; en République de Moldova, la nécessité de réviser l'article 78 de la Constitution, l'insuffisance des efforts de lutte contre la corruption, les questions de réforme du parquet et de la police et d'indépendance du pouvoir judiciaire ; au Monténégro, la nécessité de faire encore des progrès dans cinq domaines clés, à savoir la justice, les droits des minorités, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les médias et la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et des réfugiés ; dans la Fédération de Russie, plusieurs lois récemment adoptées qui restreignent les libertés fondamentales (les lois sur la criminalisation de la diffamation, l'internet, les rassemblements, les ONG et la propagande de l'homosexualité auprès des mineurs) ainsi que les graves préoccupations concernant une justice rendue en fonction de considérations politiques, renforcées par les jugements prononcés récemment contre M. Navalny et le défunt M. Magnitsky ; en Ukraine, les déficiences du système judiciaire et les poursuites pénales engagées contre plusieurs anciens membres du gouvernement sous des chefs d'accusation sujets à controverse ; à Monaco, les tensions qui ont caractérisé la campagne électorale et les réformes de fond à entreprendre ; dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les clivages politiques et ethniques qui perdurent et la mise en application des lois non encore en vigueur ; en Turquie, les questions relatives au Code pénal, aux restrictions à la liberté d'expression et à la détention provisoire, prenant note des progrès dans les domaines précités.

15. S'agissant des pays ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi au sens strict, l'Assemblée constate avec inquiétude que plusieurs de ces pays doivent encore signer et/ou ratifier certaines conventions fondamentales du Conseil de l'Europe ; ils empêchent ainsi les mécanismes prévus dans ces instruments d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

16. En outre, l'Assemblée est préoccupée par des faits inquiétants constatés dans certains de ces pays concernant la situation des Roms, à savoir en particulier la ségrégation dont ils sont victimes, y compris la ségrégation des enfants roms dans les établissements scolaires en République tchèque ; le manque de papiers d'identité ou de citoyenneté pour de nombreux Roms en Croatie ; les expulsions de Gens du voyage en France, en Italie et au Royaume-Uni ; les rapatriements forcés d'Allemagne vers le Kosovo ; la situation précaire des Roms apatrides aux Pays-Bas ; l'exclusion sociale dont la ségrégation à l'école et diverses formes de discrimination au Portugal, en République slovaque et en Slovénie ; enfin, l'insuffisance des politiques d'intégration des Roms en Espagne.

17. D'autres problèmes constatés dans certains de ces pays ont été recensés par différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe : en Andorre, la discrimination indirecte dans l'emploi fondée sur la citoyenneté et la réticence du gouvernement à édicter une législation globale contre le racisme et la discrimination ; en Autriche, c'est la question des droits des demandeurs d'asile, des femmes et des personnes handicapées qui suscite des inquiétudes ; en Belgique, en Grèce et en France, ce sont les restrictions imposées aux défenseurs des droits des migrants ; au Danemark, la discrimination dans l'emploi, l'éducation et le logement ainsi que les règles restrictives en matière de regroupement familial ; en Estonie, le taux de chômage parmi les non-Estoniens continue d'atteindre un niveau disproportionné par rapport à celui des Estoniens de souche ; en Grèce, les crimes de haine qui prennent pour cible les migrants ainsi que les cas de violence étatique à l'égard des migrants et des réfugiés ; en Irlande, les droits insuffisants des demandeurs d'asile ; au Liechtenstein, le caractère insatisfaisant de la législation sur les étrangers et du cadre juridique et administratif destinés à lutter contre la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie ; à Malte, le nombre croissant de cas de violence étatique contre les migrants et les réfugiés ; en Pologne, l'augmentation du nombre de délits à caractère racial ; en République slovaque, l'absence de politiques adéquates concernant l'intégration des réfugiés ; en Suisse, le développement d'un discours politique raciste contre les non-citoyens et une législation insuffisamment développée pour faire face à la discrimination raciale directe.

18. L'Assemblée s'inquiète du fait que plusieurs de ces pays, dont la Grèce, l'Italie, la Pologne et la Roumanie, sont en proie à des problèmes structurels majeurs qui ont pour effet de retarder l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

19. En outre, s'agissant de ce groupe de pays, l'Assemblée est préoccupée par les conclusions des rapports de conformité du 3^e cycle relatifs à l'application de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174), de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et de son Protocole additionnel (STE n° 191). Il est particulièrement préoccupant de constater que le degré de conformité avec les recommandations du Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) est jugé « globalement insatisfaisant » s'agissant de la République tchèque, de l'Allemagne, de la Grèce, des Pays-Bas, du Portugal, de la République slovaque et de la Slovénie.

20. En conséquence, l'Assemblée exhorte tous les pays encore soumis à la procédure de suivi spécifique ou engagés dans un dialogue postsuivi à honorer les obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe et n'ont pas encore remplis ; elle invite notamment :

20.1. le parlement de l'Albanie à poursuivre son action de réforme et à intensifier ses efforts pour améliorer la coopération entre le parti au pouvoir et l'opposition ;

20.2. le parlement et les autorités de l'Azerbaïdjan à créer les conditions permettant l'organisation d'une campagne électorale et d'une élection présidentielle équitables, conformément aux normes démocratiques ;

20.3. le parlement de la Bosnie-Herzégovine à mener une réforme constitutionnelle d'envergure permettant au pays de devenir une démocratie qui fonctionne bien ; à réviser la Constitution et le droit électoral afin d'éliminer les restrictions ethniques à l'éligibilité en application des normes de la Convention européenne des droits de l'homme ; à exécuter l'arrêt *Sejdić et Finci* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme et à adopter des réformes dans les domaines de la justice, de la lutte contre la corruption et de la gouvernance ;

20.4. les autorités de la Géorgie à veiller à ce que l'action en justice contre d'anciens membres du gouvernement, y compris l'ex-Premier ministre et l'ancien ministre de la Santé, se déroule dans la transparence et en pleine conformité avec les obligations de la Géorgie au titre des articles 5 et 6 de la Cour européenne des droits de l'homme ;

20.5. le parlement de la République de Moldova à poursuivre le processus de réformes, dont la nécessaire révision de la Constitution ;

20.6. le parlement du Monténégro à faire de nouveaux progrès dans cinq domaines clés, à savoir le système judiciaire, les droits des minorités, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les médias et la situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;

20.7. le parlement de la Fédération de Russie à réviser les lois controversées adoptées récemment, notamment les lois sur la criminalisation de la diffamation, l'internet, les rassemblements, les ONG (loi « sur les agents de l'étranger ») et la propagande de l'homosexualité auprès des mineurs ; à veiller à ce que le pouvoir exécutif s'abstienne d'influer sur le pouvoir judiciaire ;

20.8. les autorités de l'Ukraine à mettre en œuvre les lois nouvellement adoptées et les stratégies visant à garantir un système judiciaire indépendant et impartial respectant pleinement les principes de l'Etat de droit et à utiliser les moyens juridiques disponibles pour libérer M^{me} Ioulia Timochenko étant donné que la procédure judiciaire qui a conduit à sa condamnation a soulevé de vives critiques ;

20.9. le Conseil national de Monaco à adopter la législation recommandée par l'Assemblée parlementaire en 2009 ;

20.10. le parlement de la Turquie à poursuivre son programme de réformes, c'est-à-dire à poursuivre sa réforme de la Constitution et la révision du Code pénal ainsi qu'à faire des progrès en ce qui concerne la liberté d'expression, la détention provisoire, la décentralisation locale et régionale et le règlement de la question kurde, prenant note du processus de réconciliation en cours.

21. S'agissant du respect de leurs obligations par les pays qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi au sens strict, l'Assemblée invite :

21.1. l'Andorre, la Belgique, l'Estonie, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal et Saint-Marin à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la France, l'Islande, l'Italie et Malte à la ratifier ;

21.2. l'Andorre et la France à signer et à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg à la ratifier ;

21.3. la République tchèque et le Liechtenstein à signer et à ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et l'Estonie et la Grèce à la ratifier ;

21.4. le Danemark, la France, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et à ratifier le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des

libertés fondamentales (STE n° 177) relatif à la lutte contre la discrimination, l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Norvège, le Portugal et la République slovaque à le ratifier ;

21.5. la Suisse à ratifier le Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 009), ajoutant aux droits fondamentaux garantis par la Convention le droit au respect des biens, le droit à l'instruction et le droit à des élections libres au scrutin secret ;

21.6. le Liechtenstein et la Suisse à signer et à ratifier la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) et la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, Saint-Marin, l'Espagne et le Royaume-Uni à la ratifier ;

21.7. l'Andorre, l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la Roumanie, Saint-Marin, la République slovaque, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et/ou ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) ;

21.8. le Liechtenstein, le Portugal, Saint-Marin et la Suisse à signer et à ratifier la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) et l'Andorre, le Danemark, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni à la ratifier ;

21.9. l'Autriche, l'Allemagne, le Liechtenstein et Saint-Marin à ratifier la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ;

21.10. l'Andorre, la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, le Liechtenstein, la Lituanie, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et à ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) et l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg et la Suède à la ratifier ;

21.11. les parlements de la Grèce, de l'Italie, de la Pologne et de la Roumanie à faire avancer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et à prendre l'initiative de modifications législatives visant à régler les problèmes structurels qui entraînent des violations répétées de la Convention européenne des droits de l'homme.

22. En outre, l'Assemblée encourage vivement ces pays à mettre pleinement en œuvre les recommandations des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et invite en particulier :

22.1. la République tchèque, la Croatie, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie et l'Espagne à prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation des Roms, mettre un terme à leur exclusion sociale et à la ségrégation dans l'enseignement ainsi qu'à toutes les formes de discrimination, à renforcer les politiques d'intégration et à s'abstenir de toute expulsion et de tout rapatriement forcés ;

22.2. l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Grèce, la France, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, le Liechtenstein, Malte, la République slovaque et la Suisse à supprimer, le cas échéant, toutes les formes de discrimination recensées par le Commissaire européen aux droits de l'homme, l'ECRI et le mécanisme de suivi de la Convention-cadre pour la protection des minorités ;

22.3. la Grèce, l'Italie, la Pologne et la Roumanie à régler les grands problèmes structurels qui entraînent des retards dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;

22.4. la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque et la Slovénie à intensifier leurs efforts, jugés jusqu'ici « globalement insatisfaisants », afin de mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO).

23. L'Assemblée souligne l'importance qu'elle attache à l'indépendance totale des rapporteurs sur le suivi des obligations et des engagements et à la neutralité politique de la commission de suivi dans l'accomplissement de leurs travaux.

24. L'Assemblée salue le remarquable travail accompli par les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et l'acquis qu'ils ont constitué au fil des ans. Elle salue également l'initiative du Secrétaire

Général du Conseil de l'Europe de lancer un processus de réflexion sur les procédures de suivi dans le secteur intergouvernemental de l'Organisation, dans le but de renforcer et améliorer la coopération entre les différents mécanismes de suivi.

25. L'Assemblée est déterminée à poursuivre une réflexion plus générale sur les moyens de renforcer l'efficacité et la portée de ses procédures de suivi à l'égard de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et prend acte de l'intention de la commission de suivi de créer un groupe de travail chargé de formuler des propositions concrètes en la matière.

Projet de recommandation²

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se réfère à sa Résolution ... (2013) sur l'évolution de la procédure de suivi, dans laquelle elle est déterminée à poursuivre une réflexion plus générale sur les moyens de renforcer l'efficacité et la portée des procédures de suivi de l'Assemblée à l'égard de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Une coopération renforcée et une synergie accrue entre l'Assemblée et le Comité des Ministres pourraient largement contribuer à l'amélioration de la cohérence et des stratégies dans le domaine de suivi des obligations et engagements contractés par tous les membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, tout en renforçant et améliorant la procédure. L'Assemblée salue le remarquable travail accompli par les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe et l'acquis qu'ils ont constitué au fil des ans.

3. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à accorder l'attention nécessaire aux rapports de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les plus récents sur chaque pays, et de mettre dorénavant systématiquement tous les futurs rapports de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à leur ordre du jour.

² Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 6 septembre 2013.