



Doc. ...

Version provisoire

## **L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier – décembre 2021)**

### **Projet de Rapport<sup>1</sup>**

Rapporteur : M. Michael Aastrup Jensen (Danemark, ADLE)

#### *Résumé*

Dans son rapport d'activité annuel, la commission de suivi fait le bilan de ses activités de janvier à décembre 2021 et évalue les progrès accomplis par les onze pays soumis à la procédure de suivi intégral de l'Assemblée, les trois pays engagés dans un dialogue post-suivi et les pays soumis à un examen périodique dans le respect, respectivement, de leurs obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe. Il se félicite des progrès accomplis et exprime ses préoccupations face aux reculs, et adresse des recommandations spécifiques aux pays concernés.

La commission souligne que, malgré les restrictions sanitaires et de voyage dues à la pandémie de Covid-19, plusieurs visites d'information ont eu lieu - notamment en Arménie, en Géorgie, à Malte, en République de Moldova, dans la Fédération de Russie et en Ukraine - et que le travail des rapporteurs s'est poursuivi, notamment par le biais de réunions en ligne. Elle souligne toutefois que les contacts en personne sont une condition nécessaire à un dialogue politique significatif.

Au cours de la période considérée, la commission a poursuivi sa réflexion sur l'amélioration de son impact et de l'efficacité de ses méthodes de travail, en particulier en ce qui concerne les nominations et les mandats des rapporteurs, et la durée de validité des renvois d'examen périodique.

---

<sup>1</sup> Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire 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) dans l'accomplissement de son mandat tel que défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée) sur la "création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)". Elle salue en particulier le travail de la commission dans l'accompagnement des 11 pays faisant l'objet d'une procédure de suivi stricto sensu (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) et des 3 pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord) dans leurs efforts pour se conformer pleinement aux obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que le suivi périodique des obligations d'adhésion de tous les autres États membres, qui est actuellement effectué pour la France, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie et Saint-Marin.

2. L'Assemblée est consciente de l'impact continu de la pandémie de Covid-19 sur le processus de suivi ainsi que sur les travaux de la sous-commission sur les conflits entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle se félicite du fait que, grâce à l'adaptation de leurs méthodes de travail, les activités des rapporteuses et rapporteurs de suivi soient restées ininterrompues pendant toute la période considérée, comme l'illustrent de nombreuses déclarations, un certain nombre de rapports et de notes d'information. Elle se félicite également du fait que, malgré la persistance des restrictions liées aux déplacements, plusieurs visites d'information aient eu lieu, notamment en Arménie, en Géorgie, à Malte, en République de Moldova, dans la Fédération de Russie et en Ukraine. L'Assemblée souscrit pleinement à la position de la commission de suivi selon laquelle les contacts personnels sont une condition nécessaire à un dialogue politique constructif et la préparation des rapports doit inclure une visite dans le pays concerné.

3. L'Assemblée note l'attention continue de la commission sur les développements concernant le conflit du Haut-Karabakh, et sa volonté de contribuer activement à l'établissement du dialogue politique entre les parties concernées au niveau parlementaire.

4. L'Assemblée se félicite des développements positifs et des progrès réalisés au cours de la période de référence dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complet ou engagés dans un dialogue postsuivi, exprime son inquiétude quant à certains développements négatifs et aux lacunes qui subsistent et invite instamment tous ces pays à intensifier leurs efforts pour honorer pleinement leurs obligations de membre et leurs engagements d'adhésion au Conseil de l'Europe. En particulier:

4.1. s'agissant de l'Albanie: l'Assemblée se félicite de l'organisation d'élections le 25 avril 2021 et du retour de l'opposition dans les travaux du parlement, ce qui devrait contribuer à résoudre la crise politique systémique qui frappe le pays. Elle appelle toutes les forces politiques à s'abstenir d'actions et de discours qui accroissent les tensions dans l'environnement politique. Tout en se félicitant des efforts en cours pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et lutter contre la corruption largement répandue, l'Assemblée se déclare préoccupée par les tentatives des autorités de renforcer leur contrôle sur les médias et la circulation de l'information, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement médiatique du pays;

4.2. en ce qui concerne l'Arménie: se référant à la Résolution XXX sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie qui a été présentée à l'Assemblée pour débat lors de la partie de session de janvier 2022, l'Assemblée se félicite que l'Arménie ait réussi à sortir de la grave crise politique déclenchée par l'issue du conflit du Haut-Karabakh en organisant des élections anticipées en juin 2021, qui se sont déroulées de manière démocratique, malgré un environnement fortement polarisé. L'Assemblée se félicite également de la poursuite des réformes et de la coopération avec le Conseil de l'Europe, tout en déplorant le climat politique dans lequel se sont déroulées les élections de juin 2021, caractérisé par une polarisation intense et entaché par une rhétorique de plus en plus incendiaire entre les principaux candidats. L'Assemblée appelle tous les acteurs politiques à respecter les normes démocratiques dans le débat politique et à poursuivre les réformes;

4.3. en ce qui concerne l'Azerbaïdjan: l'Assemblée se félicite de la volonté déclarée des autorités de mener un dialogue mais regrette qu'aucun progrès n'ait été réalisé en ce qui concerne les préoccupations en suspens dans le domaine du pluralisme et de l'Etat de droit. Elle déplore le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, illustré par une répression de longue date des opposants

---

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté par la commission le 14 décembre 2021.

politiques et des critiques du gouvernement et confirmé par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle dénonce également les restrictions aux libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, de réunion et d'association, et invite les autorités à prendre des mesures urgentes en vue d'améliorer cette situation très insatisfaisante;

4.4. en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine : l'Assemblée regrette qu'aucun progrès tangible n'ait été réalisé par les autorités bosniennes dans l'exécution des arrêts Sejdić et Finci depuis 12 ans. Elle déplore l'incapacité des différentes forces politiques de Bosnie-Herzégovine à trouver un accord permettant cette exécution, contrairement à ce qu'elles ont obtenu pour la tenue des élections municipales. Elle condamne le maintien du système électoral actuel, qui constitue une violation manifeste par la Bosnie-Herzégovine de ses obligations en tant qu'Etat membre. Elle appelle les autorités bosniennes à se conformer à ces arrêts avant la tenue des prochaines élections législatives en octobre 2022;

4.5. s'agissant de la Géorgie : l'Assemblée se déclare préoccupée par le climat politique profondément polarisé qui règne dans le pays et qui a contribué à la rupture de l'accord politique du 19 avril 2021, négocié par l'Union européenne. Elle appelle toutes les forces politiques, majorité et opposition, à s'engager, et à entamer un dialogue constructif entre elles, à mettre en œuvre les différentes réformes prévues dans cet accord, qui sont étroitement liées aux obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. À cet égard, elle s'est félicitée de l'adoption des réformes électorales qui ont été convenues entre la majorité et l'opposition au pouvoir dans le cadre de cet accord. La Géorgie a fait des progrès considérables au fil des ans dans sa réforme du système judiciaire en vue de renforcer son indépendance. Cependant, le fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice reste un sujet de préoccupation. Dans ce contexte, l'Assemblée regrette profondément que les autorités aient poursuivi la nomination des juges de la Cour suprême sur la base d'un processus de nomination clairement déficient qui, à plusieurs égards, n'est pas conforme aux normes et standards internationaux, malgré les appels répétés de la communauté internationale en ce sens;

4.6. en ce qui concerne la République de Moldova: l'Assemblée salue la transition politique pacifique et l'organisation d'élections législatives anticipées en juillet 2021, qui ont abouti à une plus grande stabilité politique et à une représentation plus équilibrée entre les femmes et les hommes au parlement. Elle salue la détermination des autorités moldaves à réformer le système judiciaire et le ministère public, à renforcer leur indépendance, à lutter contre la corruption, à améliorer la transparence et à s'attaquer aux racines de la "captation de l'État" dans l'intérêt de la population. Elle se félicite également de l'adoption des amendements constitutionnels sur le système judiciaire, fondés sur un large consensus politique, ainsi que de la ratification de la Convention d'Istanbul visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. L'Assemblée encourage les autorités moldaves à poursuivre leurs réformes qui doivent impliquer l'opposition et les représentants de la société civile et garantir le respect de l'Etat de droit, conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Elle encourage les autorités moldaves à poursuivre leur étroite coopération avec le Conseil de l'Europe, en particulier sa Commission de Venise, et appelle les autorités moldaves à mettre en œuvre ses recommandations;

4.7. en ce qui concerne la Pologne, l'Assemblée se félicite de la nomination d'un nouveau médiateur avec le soutien de la majorité au pouvoir et de l'opposition. Toutefois, elle regrette profondément que la situation en matière de respect de l'Etat de droit et d'indépendance du pouvoir judiciaire ait continué à se détériorer au cours de l'année dernière. Elle souligne que la Cour européenne des droits de l'homme, dans ses arrêts dans les affaires *Xero Flor w Polsce sp. Z o.o. c. Pologne* (4907/18) et *Reczkovicz c. Pologne* (43447/19), la Cour européenne des droits de l'homme a établi que certains formations de jugement du Tribunal constitutionnel polonais, ainsi que la Chambre disciplinaire de la Cour suprême de Pologne, ne pouvaient être considérés comme un "tribunal établi par la loi" au sens de la Convention européenne. A cet égard, elle est profondément préoccupée par le récent jugement du Tribunal constitutionnel polonais selon lequel l'article 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas compatible avec la Constitution polonaise s'il est appliqué au Tribunal constitutionnel ou utilisé pour donner à la Cour de Strasbourg le droit d'évaluer la légalité du processus d'élection des juges au Tribunal constitutionnel, ce qui constitue un défi direct et inacceptable à la suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme et aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe;

4.8. en ce qui concerne la Fédération de Russie: d'importantes préoccupations demeurent, notamment la situation critique de la société civile et la mise en œuvre de lois restrictives, en particulier la loi sur les agents étrangers et la loi sur les organisations indésirables. Elle déplore la procédure en cours visant à la dissolution de Memorial, une organisation de défense des droits humains bien connue et respectée. En ce qui concerne les élections législatives qui ont eu lieu du 17 au 20 septembre 2021,

elle prend note des préoccupations identifiées par la mission d'évaluation électorale de son Bureau concernant le cadre juridique électoral, l'enregistrement et la radiation des candidats par la Commission électorale centrale (qui aurait privé quelque 9 millions de citoyens russes de leur droit de vote passif), les allégations de pressions exercées sur les employés de l'Etat pour qu'ils votent le vendredi et la sécurité des bulletins de vote pendant la nuit ; les conditions inégales de la campagne, en particulier la couverture médiatique, les allégations de mauvaise utilisation des ressources de l'Etat et de l'administration et l'impact de la législation sur les agents étrangers. L'Assemblée rappelle sa position concernant l'annexion illégale de la Crimée, confirmée tout récemment dans la [Résolution 2363 \(2021\)](#), et regrette qu'aucun progrès n'ait été réalisé concernant ses recommandations antérieures relatives à l'Ukraine orientale, à la Crimée aux régions géorgiennes occupées d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et la présence des troupes russes dans la région transnitrienne de la République de Moldova. L'Assemblée invite les autorités russes à répondre aux préoccupations relatives à la démocratie, à l'Etat de droit et aux droits de l'homme;

4.9. concernant la Serbie : l'Assemblée se félicite de l'adoption des amendements constitutionnels visant à dépolitiser le système judiciaire en vue de renforcer son indépendance. Elle note avec satisfaction que la plupart des recommandations de la Commission de Venise ont été prises en considération mais reste préoccupée par le risque de politisation du Conseil supérieur des procureurs. Elle appelle les autorités serbes à se conformer aux normes du Conseil de l'Europe lors de l'organisation du référendum constitutionnel du 16 janvier 2022 et de l'adoption de la législation nécessaire à la mise en œuvre de ces amendements. Elle se félicite de la reprise du dialogue interpartis visant à améliorer les conditions électorales, mais exhorte toutes les parties prenantes à parvenir à, et à s'engager sur des mesures tangibles, fondées sur un large consensus, qui conduiront à des élections équitables, inclusives et compétitives. Elle encourage également les autorités serbes à accélérer leurs réformes en vue de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté des médias, la lutte contre la corruption et l'indépendance des institutions, qui constituent des contre-pouvoirs indispensables dans une société démocratique;

4.10. s'agissant de la Turquie : l'Assemblée invite les autorités turques à mettre pleinement en œuvre la [Résolution 2376 \(2021\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques et, en particulier, à mettre fin au harcèlement judiciaire de l'opposition et des voix dissidentes, à améliorer la liberté d'expression et des médias, à rétablir l'indépendance du système judiciaire et à réviser la législation sur les élections et les partis politiques bien avant les prochaines élections, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et en coopération avec les mécanismes de suivi, notamment la Commission de Venise. Tout en se félicitant de la décision de la Cour constitutionnelle de rétablir les droits politiques du député Ömer Faruk Gergerlioğlu, qui avait été illégalement privé de son immunité et de son mandat parlementaire, l'Assemblée déplore qu'un tiers des parlementaires, en grande majorité issus de partis d'opposition, fassent toujours l'objet de procédures visant à lever leur immunité. Elle reste également extrêmement préoccupée par la tentative de dissolution du Parti démocratique des peuples (HDP), par la poursuite de la répression à l'encontre de ses membres et, plus généralement, par la violence politique visant les membres politiques de l'opposition, qui mettent en péril le pluralisme politique et le fonctionnement des institutions démocratiques. L'Assemblée déplore la décision présidentielle de se retirer de la Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul). L'Assemblée invite instamment les autorités turques à faire respecter les droits des femmes et à les protéger efficacement contre la violence, et à rester attachées aux principes consacrés par la Convention d'Istanbul. L'Assemblée demande instamment aux autorités turques d'appliquer les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de libérer immédiatement le philanthrope M. Kavala et l'ancien dirigeant du HDP M. Demirtaş. Elle appelle les autorités turques à agir rapidement après que le Comité des Ministres a adopté, le 2 décembre 2021, des résolutions intérimaires sur ces affaires, et a officiellement notifié à la Turquie l'intention du Comité des Ministres de renvoyer l'affaire *Kavala c. Turquie* à la Cour européenne des droits de l'homme, conformément à la procédure prévue à l'article 46.4 de la Convention européenne des droits de l'homme;

4.11. en ce qui concerne l'Ukraine : l'Assemblée se félicite des efforts continus des autorités ukrainiennes pour réformer le système judiciaire en vue de garantir son indépendance et l'administration impartiale de la justice. Elle se félicite du redémarrage de la Haute Commission de qualification des juges et du Haut Conseil de la justice, qui sont essentiels pour réussir la réforme du système judiciaire et lutter contre la corruption généralisée. Elle exprime ses préoccupations quant aux efforts déployés pour retarder et saper ces réformes qui devraient être mises en œuvre de toute urgence. L'Assemblée appelle à la réforme, sans délai, du tribunal administratif du district de Kyiv (KDAC), dont les jugements contre les décisions du gouvernement ont été remis en question et sont largement considérés comme des tentatives de saper les efforts de réforme et de lutte contre la corruption de l'autorité. L'Assemblée

se félicite du fait que, suite à des réformes, la structure institutionnelle à cinq niveaux de lutte contre la corruption commence à obtenir des résultats tangibles. L'Assemblée recommande aux autorités d'augmenter le nombre de juges au sein de la Haute Cour anti-corruption. Elle considère que les processus de nomination aux postes de direction actuellement vacants dans les institutions de lutte contre la corruption, ainsi que ceux qui le seront bientôt, constitueront un test décisif pour la volonté politique des autorités de s'attaquer à la corruption à tous les niveaux de la société ukrainienne. L'Assemblée prend note des efforts des autorités pour lutter contre l'influence indue des oligarques en Ukraine. Elle invite instamment les autorités à répondre à toutes les préoccupations et recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis sur la loi dite "anti-oligarque", afin de s'assurer qu'elle est conforme aux normes et standards européens. L'Assemblée se félicite de l'amélioration de la coopération des autorités dans le cadre de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Elle invite instamment les autorités à veiller à ce que tous les cas de violence à l'encontre de journalistes fassent l'objet d'une enquête complète et transparente afin d'éviter tout sentiment d'impunité à cet égard;

4.12. concernant la Bulgarie: l'Assemblée est consciente qu'une crise politique majeure déclenchée par des scandales de corruption, un manque de respect de l'Etat de droit et les manifestations de rue qui s'en sont suivies en 2020, ainsi que trois élections législatives et une élection présidentielle qui ont eu lieu dans le pays au cours de la période considérée ont eu un impact inévitable sur le rythme de traitement des préoccupations restantes en suspens, telles que définies dans la [Résolution 2296 \(2019\)](#), à savoir la corruption de haut niveau, la transparence de la propriété des médias, les droits humains des minorités, les discours de haine et la violence à l'égard des femmes. Dans le même temps, l'Assemblée se félicite du bon déroulement des élections et exprime sa confiance dans le fait que les pourparlers en cours entre les parties permettront de remplacer le gouvernement intérimaire par un gouvernement de coalition stable qui poursuivra le dialogue constructif et progressera vers le plein respect par la Bulgarie de ses engagements et obligations;

4.13. s'agissant du Monténégro, l'Assemblée se félicite de l'esprit constructif qui anime les autorités et la Commission de Venise dans l'examen des amendements à la loi sur le ministère public et du projet de loi sur le ministère public pour la criminalité organisée et la corruption. L'Assemblée note cependant que le renouvellement de tous les membres du Conseil des procureurs et la nomination des cinq nouveaux membres non professionnels par le Parlement à la majorité simple constituent un risque pour l'indépendance du Conseil. Elle invite donc le Parlement monténégrin à veiller à ce que les cinq nouveaux membres non professionnels du Conseil des procureurs soient nommés sur la base de leurs compétences et perçus comme politiquement neutres. L'Assemblée est préoccupée par une augmentation de la polarisation de la scène politique monténégrine sur les questions d'identité nationale dans un pays qui a jusqu'à présent réussi à limiter largement ces tensions. Elle appelle les différentes formations et dirigeants politiques à ne pas accentuer cette polarisation, mais plutôt à contribuer à en réduire l'intensité;

4.14. s'agissant de la Macédoine du Nord, l'Assemblée se félicite de l'adoption d'ambitieux trains de réformes visant à réformer le système judiciaire et à lutter contre la corruption et encourage notamment les autorités à mettre en œuvre les recommandations du GRECO de 2021 pour lutter contre la corruption dans les fonctions d'exécution supérieures et dans les services répressifs, en particulier la police. Elle félicite les autorités pour la conduite du recensement et les encourage à assurer la publication de ses résultats de manière transparente et ouverte et à promouvoir davantage la stabilité des relations interethniques. L'Assemblée invite également les autorités à remédier aux sérieuses insuffisances du système pénitentiaire et à la situation alarmante dans la prison de Idrizovo mises en évidence par le CPT dans ses rapports de mai et juillet 2021 malgré quelques récentes améliorations. Elle regrette que l'adoption du cadre de négociation par le Conseil européen de l'Union européenne ait été bloquée par la Bulgarie, retardant ainsi l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE, ce qui a déclenché une désillusion et une instabilité politique dans le pays.

5. En ce qui concerne les pays qui font actuellement l'objet de la procédure d'examen périodique découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe, l'Assemblée:

5.1. en ce qui concerne la Hongrie : l'Assemblée rappelle ses précédentes préoccupations incluses dans la [Résolution 2203 \(2018\)](#). À cet égard, elle se félicite de l'abrogation, le 22 avril 2021, de la loi de 2017 sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger (dite " Lex Soros ") et de certains progrès constatés par MONEYVAL sur sa législation relative aux personnes politiquement exposées. L'Assemblée est toutefois préoccupée par le fonctionnement des institutions démocratiques du pays. Elle appelle les autorités à renforcer l'autonomie du système judiciaire, à garantir plus efficacement son indépendance, à rétablir les libertés journalistiques et médiatiques, à mettre en œuvre

les recommandations du GRECO pour lutter résolument contre la corruption, à réviser et/ou mettre en œuvre sa législation et sa constitution conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis de 2011, juillet 2021 et octobre 2021. L'Assemblée est également préoccupée par l'adoption rapide, en décembre 2020, d'amendements constitutionnels et d'un paquet juridique dans le cadre de l'état d'urgence. Cela inclut la réforme électorale qui exige des partis politiques qu'ils désignent des candidats dans 70 % des circonscriptions lors des prochaines élections législatives; l'effet principal de cette réforme, selon la Commission de Venise, serait en faveur des candidats sortants et aggraverait le niveau de polarisation politique. L'Assemblée invite donc les autorités hongroises à améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques, en assurant leur pluralisme et en garantissant les contre-pouvoirs nécessaires;

5.2. en ce qui concerne Malte : l'Assemblée se félicite des réformes mises en œuvre par les autorités pour remédier aux lacunes et recommandations relevées par l'Assemblée dans sa résolution sur "l'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'Etat de droit à Malte et ailleurs: veiller à ce que toute la lumière soit faite", ainsi que par la Commission de Venise dans son avis sur "les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs". Elle considère toutefois que des réformes systémiques supplémentaires sont nécessaires pour répondre pleinement aux recommandations de la Commission de Venise et, en particulier, qu'une réforme profonde du parlement maltais est nécessaire pour garantir un parlement à temps plein capable d'assurer le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif;

5.3. en ce qui concerne la Roumanie: l'Assemblée est consciente d'un certain nombre de préoccupations, notamment certains aspects du fonctionnement des institutions démocratiques tels que l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre la corruption, le pluralisme des médias, la discrimination des minorités et un certain nombre d'autres questions soulevées dans le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de l'ECRI, en particulier le racisme, les violations à l'encontre des femmes, les droits des LGBT, les conditions de détention. L'Assemblée est consciente de la crise politique qui a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2021 en raison des difficultés économiques et de la gestion de la pandémie et qui s'est terminée le 25 novembre 2021 avec la mise en place d'un nouveau gouvernement. L'Assemblée est confiante dans le fait que les nouvelles autorités mèneront un dialogue politique constructif et répondront aux préoccupations sans délai.

6. L'Assemblée réitère son soutien aux efforts déployés par la commission pour assurer le suivi des obligations de tous les Etats membres en matière d'adhésion au Conseil de l'Europe et est consciente de l'impact que cela a sur la charge de travail de la commission. Elle encourage la commission à continuer à sélectionner régulièrement des Etats membres, pour ce type de suivi, sur des bases substantielles, selon ses méthodes de travail internes et dans la limite de ses ressources. Elle reconnaît que les conditions et méthodes de travail spécifiques qu'implique la procédure de suivi parlementaire pour l'élaboration de ces rapports font que le renvoi de 2 ans, conformément à l'article 26 du Règlement, est insuffisant pour la préparation des rapports de suivi périodique. Cela s'explique par la préparation du rapport par les deux corapporteurs, par le délai de 6 semaines dont disposent les autorités pour faire part de leurs observations sur l'avant-projet de rapport avant son adoption en commission, et par la pratique consistant à ne pas débattre des rapports sur un pays en période électorale ou lorsqu'il préside le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée invite la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles à examiner les possibilités de prolonger la période de renvoi de deux ans pour ces rapports.

7. L'Assemblée reconnaît que le travail des rapporteurs en charge du suivi prend du temps et exige une grande disponibilité et flexibilité. Elle prend note des problèmes rencontrés par la commission en ce qui concerne la disponibilité des rapporteurs ainsi que des candidats aux postes de rapporteurs. Elle considère que ce problème doit être traité de manière structurelle et systémique. Elle invite donc la commission à étudier les avantages d'une modification de la limite actuelle de cinq ans pour les rapporteurs d'un pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complet ou engagé dans un dialogue postsuivi, en trois mandats de trois ans, ce qui permettrait à la fois de révoquer, et de conserver des rapporteurs disponibles et performants pour un pays donné. Dans l'intervalle, l'Assemblée invite les groupes politiques à faire de la disponibilité des rapporteurs à effectuer leur travail un critère important lors de la désignation des membres de la commission et à recourir plus fréquemment à la circulation des postes de rapporteurs entre les groupes afin de remédier à la pénurie de rapporteurs pour les postes vacants.

8. L'Assemblée prend note du fait qu'actuellement seuls 8 des 39 rapporteurs sont des femmes et que seuls 20 des 82 membres de la commission sont des femmes. L'Assemblée souligne la nécessité d'une représentation plus équilibrée entre hommes et femmes dans les désignations par les groupes, tant pour les membres de la commission que pour les postes de rapporteur.

## B. Exposé des motifs par M. Michael Aastrup Jensen, rapporteur

### 1. Introduction

1. La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire s'appuie sur la [Résolution 1115 \(1997\)](#) relative à la « Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) », telle que modifiée par la [Résolution 1431\(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#), la [Résolution 2018 \(2014\)](#), la [Résolution 2261 \(2019\)](#), la [Résolution 2325 \(2020\)](#) et la [Résolution 2357 \(2021\)](#). Cette résolution définit le mandat de la commission de suivi, qu'elle charge de veiller « au respect des obligations contractées par les États membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont parties, ainsi qu'au respect des engagements pris par les autorités des États membres à l'occasion de leur adhésion au Conseil de l'Europe ».

2. Conformément au paragraphe 14 de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle que modifiée, la commission de suivi est tenue de rendre compte à l'Assemblée, une fois par an, du déroulement général des procédures de suivi. En accord avec la pratique établie, la commission m'a chargé, en ma qualité de président, de faire rapport sur ses activités sur la période de janvier à décembre 2021.

3. Conformément à son mandat, la commission de suivi veille au respect par tous les États membres des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe et, s'il en est, des engagements spécifiques qu'ils ont contractés. Actuellement, onze pays sont soumis à une procédure de suivi *stricto sensu* (l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, la Pologne, la Fédération de Russie, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine) et trois autres sont engagés dans un dialogue postsuivi (la Bulgarie, la Macédoine du Nord et le Monténégro). Six pays (la France, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie et Saint-Marin) font l'objet d'un rapport d'examen périodique sur le respect des obligations. La commission de suivi possède en outre une sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe conformément à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée.

4. En accord avec la pratique établie de la commission, les commentaires par pays ont été élaborés sur la base des déclarations des rapporteurs ainsi que sur celle des débats de la commission de suivi et des constats d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. Tous ont fait l'objet d'une consultation avec les rapporteurs respectifs avant d'être publiés et j'ai essayé d'intégrer, dans la mesure du possible, leurs éventuelles observations.

### 2. Aperçu des activités de la commission

#### 2.1. Observations générales

5. La situation sanitaire en Europe créée par la pandémie de Covid-19 s'est améliorée dans une certaine mesure au cours de la période de référence, mais les activités de suivi ont continué de faire face à des difficultés considérables. En particulier, les restrictions de voyage n'ont cessé de poser des problèmes à l'organisation des visites des rapporteurs. Je tiens à rappeler que la commission estime que le dialogue politique direct ne peut pas être remplacé par des réunions en ligne et que la visite d'information est une condition nécessaire à l'élaboration de chaque rapport.

6. Malgré les difficultés et les contraintes changeantes imposées par les différents États membres du Conseil de l'Europe, notamment les pays de destination et les pays dont les rapporteurs sont responsables, un certain nombre de visites (Arménie, Géorgie, Malte, la République de Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine) ont pu avoir lieu en profitant des périodes parfois brèves d'amélioration des conditions sanitaires, tandis que d'autres visites ont dû être annulées en raison de leur dégradation.

7. Il convient cependant de souligner que les contacts en ligne entre les rapporteurs respectifs et les différentes parties prenantes dans les pays dont ils ont la responsabilité sont devenus une méthode de travail commune qui est conforme à la pratique mise en place progressivement l'année précédente et qui est bien établie depuis. Presque tous les rapporteurs ont procédé à des échanges de vues en ligne, certains à de nombreuses reprises. Comme indiqué plus haut, ces réunions en ligne n'ont pas été organisées dans le cadre du dialogue politique avec les autorités, mais avec la participation de la société civile, de journalistes ou d'avocats. Elles ont néanmoins permis aux rapporteurs de se tenir au courant de l'évolution de la situation et de recevoir des informations de première main.

8. Dans le cadre des réunions de la commission tenues en mode hybride, un certain nombre d'auditions et d'échanges de vues ont été organisés à l'initiative de plusieurs rapporteurs, notamment sur l'Arménie, la Hongrie, la Géorgie, Malte, le Monténégro, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et la Serbie. La commission a eu en particulier des échanges de vues avec M. Nicolaas Bel, représentant de la Commission européenne, sur la situation de l'État de droit en Hongrie, en Roumanie et à Malte, avec M. Nils Muižnieks, directeur pour l'Europe d'Amnesty International, sur les récents rapports d'Amnesty International sur la Hongrie et la Turquie, ainsi que sur les tendances générales en matière de protection des droits humains en Europe. En outre, la commission a organisé un échange de vues avec M. Roger Torrent i Ramió, président du Parlement catalan, et M. Antonio Gutiérrez Limones (Espagne, SOC), président de la délégation espagnole à l'APCE, sur l'évolution de la situation relative à la Catalogne.
9. Au cours de la période de référence, la commission s'est réunie en mode hybride à quatre reprises en dehors des sessions parlementaires et pendant quatre sessions parlementaires. Malheureusement, la réunion prévue à Copenhague en décembre à l'invitation du parlement danois a dû être remplacée par la réunion de Paris en raison de la dégradation de la situation sanitaire en Europe et des restrictions de voyage vers le Danemark imposées aux citoyens de certains pays, dont six États membres du Conseil de l'Europe.
10. En raison de ces difficultés et d'une procédure de suivi spécifique pour la préparation des rapports, seuls trois rapports de suivi par pays ont pu être soumis à l'Assemblée au cours de la période considérée: Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie, Le dialogue postsuivi avec le Monténégro et Le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie.
11. Le rapport sur Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie est prévu pour adoption par la commission le 14 décembre 2021 et le débat est prévu pour la première partie de session de l'Assemblée 2022.
12. L'avant-projet de rapport d'examen périodique sur la Hongrie a été approuvé par la commission et envoyé aux autorités hongroises pour commentaires.
13. Dans le même temps, la commission a examiné et déclassifié les notes d'information sur l'Albanie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine.
14. Les rapporteurs pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro, la Pologne, la Fédération de Russie, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine ont fait des déclarations concernant l'évolution de la situation dans les pays dont ils ont la responsabilité.
15. La situation dans la région du Haut-Karabakh a été suivie de près par la commission au cours de la période considérée. La commission a eu un échange de vues avec M. Peter Svedberg, du ministère suédois des affaires étrangères, Groupe de travail pour la présidence suédoise de l'OSCE sur la mise en œuvre de la déclaration trilatérale, notamment en ce qui concerne la question des prisonniers de guerre et la commission a fait une déclaration à ce sujet. Les rapporteurs pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont fait un certain nombre de déclarations communes en réaction à l'évolution de la situation.
16. L'excellente coopération avec la Commission de Venise s'est poursuivie tout au long de la période considérée, comme les années précédentes. Des échanges de vues ont été organisés avec M. Michael Frendo, membre de la Commission de Venise, sur les récents avis de la Commission sur la Géorgie, avec M. Martin Kuijer, membre suppléant, sur les avis adoptés sur la Serbie et avec M<sup>me</sup> Simona Granata-Menghini, Secrétaire de la Commission de Venise, sur les avis sur la République de Moldova. La commission a demandé des avis sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie ainsi que sur l'ensemble de mesures constitutionnelles et législatives adopté par le parlem.ent hongrois en décembre 2020.
17. Dans le cadre de ses efforts continus pour améliorer ses méthodes de travail, son efficacité et son impact, la commission a réfléchi à l'élection du président de la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe et a convenu des critères à appliquer au cours de cette procédure.
18. Hélas, la commission a aussi connu cette année, comme ces dernières années, d'importantes fluctuations concernant ses rapporteurs. De nouveaux rapporteurs ont été désignés pour les pays suivants : Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Malte, République de Moldova, Monténégro, Roumanie et pour trois nouveaux pays sélectionnés pour l'examen périodique : France, Pays-Bas et Saint-Marin. Au moment de la rédaction du présent rapport (7 décembre 2021), les postes de rapporteurs suivants restaient vacants : Albanie et Hongrie. La procédure de désignation spécifique des rapporteurs de suivi entraîne parfois de longues

périodes de vacance, ce qui a clairement un impact négatif sur le travail de la commission. J'y reviendrai dans le chapitre 4 du présent rapport.

## 2.2. Pays soumis à une procédure complète de suivi

### 2.2. 1. Albanie

19. En raison de la pandémie de Covid-19, aucune visite d'information en Albanie n'a pu avoir lieu en 2021. Cependant, les rapporteurs ont poursuivi leur travail de suivi en ligne en se concentrant sur les questions électorales et la situation des médias. Un échange de vues sur la réforme électorale a été organisé par la commission et une note d'information a été publiée. Au moment de la rédaction de ce rapport, M. Peter Eide (Norvège, GUE), qui a quitté l'Assemblée, n'a pas été remplacé en tant que corapporteur pour l'Albanie.

20. Les élections législatives du 25 mars 2021 ont eu lieu dans le cadre de réformes électorales de grande envergure et de la mise en place d'un nouveau système d'élections proportionnelles à liste ouverte avec des circonscriptions régionales convenues entre le parti au pouvoir et l'opposition en 2020, en vue de résoudre la crise politique systémique du pays.

21. Une mission internationale d'observation des élections (MIOE), dont l'Assemblée faisait partie, a observé ce scrutin. La MIOE a conclu que ces élections avaient été bien organisées et caractérisées par une campagne animée et inclusive. Le nouveau cadre juridique est adapté à l'organisation d'élections démocratiques et garantit le respect des libertés fondamentales. Malheureusement, les observateurs internationaux ont également constaté un abus généralisé des ressources administratives par les autorités ainsi que des allégations d'achat massif de votes. Pour renforcer la confiance dans le processus électoral et la normalisation du climat politique, il est important que toute allégation d'irrégularité électorale fasse l'objet d'une enquête complète et transparente.

22. Comme indiqué précédemment, ces élections ont été le point d'aboutissement du processus de réforme électorale et se sont inscrites dans un cadre juridique électoral ayant fait l'objet d'un consensus de tous les partis. Elles devraient dès lors constituer un préalable à une normalisation des relations entre les partis et à l'instauration d'un climat politique moins tendu et polarisé. Il faut donc se féliciter que les membres de l'opposition aient annoncé qu'ils exerceraient leurs mandats au sein du nouveau parlement lorsque celui-ci se réunira dans sa nouvelle composition en septembre 2021. Dans le même temps, il sera important de veiller à ce que les droits de l'opposition et son rôle dans la gouvernance du pays soient respectés par la majorité au pouvoir.

23. Malheureusement, la polarisation de l'environnement politique n'a pas fléchi. Le 4 mai 2021, la majorité au pouvoir au sein du parlement sortant a entamé une procédure de destitution à l'encontre du Président Meta, qui aurait « commis des actes contre la Constitution albanaise » dans le cadre des élections du 25 avril 2021. Cette procédure a été dénoncée par l'opposition et le Président Meta. Le 9 juin 2021, le parlement albanaise sortant a voté la destitution de M. Meta par 107 voix contre 7. L'opposition a critiqué la décision du parlement d'adopter cette mesure avant que le nouveau parlement, où siègent les députés de l'opposition actuellement absents, soit constitué. Conformément à la Constitution albanaise, la Cour constitutionnelle devra statuer dans un délai de trois mois sur la légalité de la décision relative à la destitution du président. Si elle se range du côté du parlement, le Président Meta sera démis de ses fonctions.

24. La liberté des médias en Albanie est restée un sujet de préoccupation en 2021. Les corapporteurs ont continué à suivre de près le processus d'élaboration des amendements à la loi albanaise sur le service des médias audiovisuels (ensemble de mesures contre la diffamation) qui ont suscité la controverse en 2020. La commission de suivi a demandé un avis de la Commission de Venise sur la version finale de ces amendements dès qu'ils seront déposés pour adoption au parlement. Le 28 septembre 2021, les autorités ont annoncé la création d'une agence d'information sur les médias. Cette mesure a été contestée par les organisations de la société civile et des médias, qui ont estimé que cette agence, ainsi que l' « ensemble de mesures contre la diffamation », était un moyen pour les autorités de contrôler les médias et le flux d'informations publiques dans le pays.

### 2.2. 2. Arménie

25. Depuis le déclenchement des hostilités militaires entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan le 27 septembre 2020 et dans le sillage de la déclaration trilatérale des 9-10 novembre 2021, les travaux de la commission de suivi se sont concentrés sur le conflit et son incidence sur le fonctionnement des institutions démocratiques et la protection des droits humains dans les deux pays. Les déclarations communes faites régulièrement par les quatre corapporteurs respectifs illustrent la priorité donnée à ces sujets, ainsi que la déclaration de la

Doc. ...

commission du 24 avril 2021, dans laquelle elle a exprimé sa conviction que les parlements nationaux des deux pays peuvent et doivent jouer un rôle important dans les mesures de confiance nécessaires de toute urgence, le processus de réconciliation et la reprise de négociations de paix concrètes entre les parties.

26. La commission a tenu plusieurs auditions et échanges de vues avec des représentants des deux pays ainsi qu'avec des experts indépendants.

27. En février 2021, à la suite de la révocation d'un officier supérieur des forces armées, l'état-major arménien des forces armées a publié deux déclarations successives appelant à la démission du Premier ministre. Ces déclarations ont été interprétées comme une tentative de coup d'État par la majorité parlementaire et comme une déclaration publique de certains partis d'opposition, dont Bright Armenia, malgré l'obligation constitutionnelle de neutralité des forces armées. Extrêmement préoccupés par ces développements, les corapporteurs, M<sup>me</sup> Boriana Åberg (Suède, PPE/DC) et M. Kimmo Kiljunen (Finlande, SOC), ont publié une déclaration<sup>3</sup> dans laquelle ils ont jugé inacceptable, entre autres, « la déclaration initiale publiée par le bureau de l'état-major général des forces armées, appelant à la démission d'un gouvernement démocratiquement élu ». Ils ont appelé « toutes les forces politiques et les institutions de l'Etat à respecter pleinement les principes démocratiques et la Constitution arménienne, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour désamorcer immédiatement la situation actuelle ». Reconnaissant que l'Arménie traverse une phase très difficile de son histoire récente, ils ont déclaré qu'elle avait « plus que jamais besoin de calme, de retenue, de sagesse et du soutien indéfectible de toutes les parties concernées pour faire valoir les principes démocratiques afin de résoudre la crise politique à laquelle elle est confrontée ». Finalement, le chef d'Etat-major a été démis de ses fonctions, ce qu'il a contesté devant le tribunal administratif, et le Premier ministre Pashinyan a organisé des rassemblements assez massifs pour soutenir le gouvernement.

28. Les autorités arméniennes ont cherché à surmonter la crise politique consécutive à la défaite dans le conflit du Haut-Karabakh en organisant des élections législatives anticipées le 20 juin 2021, répondant ainsi aux souhaits de l'opposition parlementaire et extra-parlementaire et à la recommandation de certaines institutions constitutionnelles. Cependant, le gouvernement n'a démissionné que lorsque les élections ont été convoquées et est resté en fonction en tant que gouvernement de tutelle jusqu'à la tenue des élections, conformément aux dispositions légales.

29. Le 13 avril 2021, les corapporteurs se sont entretenus avec des experts arméniens sur la situation politique et les enjeux électoraux de ces élections anticipées. Ils ont pris note de l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur l'ensemble de mesures législatives du 1er avril modifiant la législation électorale. Cet avis, globalement positif, indiquait notamment que le paquet d'amendements devait être « largement salué car il répond à la majorité des recommandations soulevées dans les avis précédents de la Commission de Venise et du BIDDH, ainsi que dans les rapports finaux des missions d'observation des élections du BIDDH<sup>4</sup> ». Ils ont également insisté pour que le président de la commission *ad hoc* du Bureau de l'Assemblée chargée d'observer les élections anticipées du 20 juin 2021 soit entendu par la commission de suivi lors de sa réunion de septembre. M. George Katrougalos a présenté à la commission de suivi les conclusions de la mission d'observation, selon lesquelles « les élections législatives anticipées en Arménie ont été concurrentielles et bien gérées dans des délais serrés. Elles se sont cependant caractérisées par de profonds clivages et ont été marquées par les propos de plus en plus incendiaires des principaux candidats ainsi que par la mise à l'écart des femmes pendant toute la durée de la campagne<sup>5</sup> ».

30. Les corapporteurs se sont rendus en Arménie du 3 au 5 novembre 2021. Ils ont également soumis leur rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie à la commission de suivi lors de sa réunion de décembre. Le rapport doit être examiné lors de la partie de session de janvier de l'Assemblée.

### 2.2.3. Azerbaïdjan

31. Le dernier rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée en 2017 et la dernière visite du rapporteur remonte à juillet 2019. Une note d'information a ensuite été présentée à la commission et déclassifiée.

32. Depuis le déclenchement des hostilités militaires entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan le 27 septembre 2020 et dans le sillage de la déclaration trilatérale des 9-10 novembre 2021, les travaux de la commission de suivi se sont concentrés sur le conflit et son incidence sur le fonctionnement des institutions démocratiques et la

<sup>3</sup> Communiqué des corapporteurs (26-02-2021).

<sup>4</sup> CDL-AD(2021)025, paragraphe 12.

<sup>5</sup> Doc. 15352, Annexe 3 au rapport de M. George Katrougalos (Grèce, GUE) de la commission *ad hoc* du Bureau de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives anticipées en Arménie (20 juin 2021).

protection des droits humains dans les deux pays. Les déclarations communes faites régulièrement par les quatre corapporteurs respectifs illustrent la priorité donnée à ces sujets, ainsi que la déclaration de la commission du 24 avril 2021 dans laquelle elle a exprimé sa conviction que les parlements nationaux des deux pays peuvent et doivent jouer un rôle important dans les mesures de confiance nécessaires de toute urgence, le processus de réconciliation et la reprise de négociations de paix concrètes entre les parties.

33. La commission a tenu plusieurs auditions et échanges de vues avec des représentants des deux pays ainsi que des experts indépendants.

34. Dans le même temps, il convient de noter que les préoccupations qui subsistent, telles qu'elles ont été exposées dans le dernier rapport et la dernière note d'information de la commission, n'ont pas été prises en compte.

35. En particulier, le manque d'indépendance de la justice, illustré par un schéma de répression de longue date contre les opposants au gouvernement, est un problème majeur en Azerbaïdjan. L'arrestation et la détention arbitraires de personnes critiques à l'égard du gouvernement, relevée par la Cour européenne des droits de l'homme, et le « problème structurel » d'abus de la détention administrative décrit par le Comité des Ministres persistent. Les avocats continuent d'être harcelés et les informations faisant état d'actes de torture et d'autres mauvais traitements infligés à des opposants au gouvernement en détention restent très répandues.

36. Les libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression, de réunion et d'association, sont sévèrement restreintes, ce qui a un impact désastreux sur l'ensemble du processus démocratique, y compris le pluralisme, l'État de droit et le respect des droits humains.

37. La corruption reste un gros problème comme l'illustrent, entre autres, l'Addendum au deuxième rapport de conformité sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs publié par le GRECO en mai 2021, et les rapports publiés sous le nom de Pandora Papers le 3 octobre 2021 par le Consortium international des journalistes d'investigation qui portaient des accusations contre la famille du Président Aliyev.

#### 2.2.4. Bosnie-Herzégovine

38. En 2020, les corapporteurs ont pu saluer une évolution positive : la tenue d'élections municipales en Bosnie-Herzégovine, en particulier à Mostar. Il s'agissait des premières élections organisées depuis 2008. En 2021, les corapporteurs ont eu moins l'occasion de se réjouir.

39. Lors de sa réunion du 7 au 9 juin 2021, le Comité des Ministres a examiné la mise en œuvre des arrêts du groupe *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ces jugements, la Cour a constaté, en décembre 2009, l'existence d'une discrimination subie par des personnes qui ne sont pas affiliées aux peuples constituants de Bosnie-Herzégovine ou qui ne satisfont pas à une combinaison de critères d'origine ethnique et de lieu de résidence quant à leur droit de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de Bosnie-Herzégovine. Le Comité des Ministres a exhorté les autorités bosniennes à veiller à ce qu'un projet de proposition d'amendements à la Constitution et à la loi électorale soit élaboré afin que les prochaines élections parlementaires prévues en 2022 se déroulent dans des conditions conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour la première fois en 11 ans, le Comité des Ministres a explicitement fixé une date limite au 1<sup>er</sup> septembre 2021<sup>6</sup> pour la soumission de ce projet.

40. Lors de la partie de session de juin 2021, le corapporteur, M. Tiny Kox, s'est entretenu avec le Représentant permanent de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, qui présidait alors le Comité des Ministres, puis avec les membres de la délégation bosnienne présents à Strasbourg. Il a souligné en particulier l'importance de cette décision et sa portée politique.

41. Notant l'absence de progrès tangibles dans l'exécution des arrêts, en particulier le fait que le groupe de travail interinstitutionnel pour la préparation des amendements à la législation électorale, malgré sa mise en place par les autorités bosniennes, ne s'est pas réuni depuis le 23 juillet, le Comité des Ministres, dans une nouvelle décision du 16 septembre 2021<sup>7</sup>, a accordé à la Bosnie-Herzégovine un délai supplémentaire pour présenter un projet d'amendement à son cadre électoral jusqu'à sa réunion de décembre. Il a indiqué que si aucun progrès n'était réalisé d'ici là, il examinerait un projet de résolution intérimaire. En ce qui concerne l'exécution des arrêts, la « résolution intérimaire » est la dernière étape avant que le Comité des Ministres ne

<sup>6</sup> [CM/Del/Dec\(2021\)1406/H46-7](#).

<sup>7</sup> [CM/Del/Dec\(2021\)1411/H46-8](#).

décide de recourir à l'article 46.4. de la Convention, qui lui permet de demander à la Cour de constater qu'un Etat partie à la Convention refuse de se conformer à l'un de ses arrêts devenu définitif.

42. Au-delà du respect de ses obligations conventionnelles, il est également important que les autorités bosniennes prennent les mesures nécessaires pour éviter que l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine ne puisse pas, après les élections législatives prévues en octobre 2022, présenter une délégation à notre Assemblée pendant plus d'un an, comme cela a été le cas après les élections de 2018 tout au long de l'année 2019.

### 2.2.5. Géorgie

43. Les rapporteurs se sont rendus deux fois en Géorgie en 2021, du 1<sup>er</sup> au 3 juin 2021 et du 8 au 10 décembre 2021. Le 13 septembre 2021, la commission a déclassifié une note d'information élaborée par les rapporteurs sur la base des constatations qu'ils avaient faites pendant la visite de juin. Les rapporteurs ont l'intention de présenter un rapport sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie lors de la partie de session d'avril 2022 de l'Assemblée.

44. Le climat politique tendu et polarisé en Géorgie, qui compromet la consolidation démocratique du pays, est resté un sujet de préoccupation majeur en 2021.

45. La crise politique qui a suivi les élections législatives de 2020 et le refus des partis d'opposition de siéger au nouveau parlement ont été provisoirement résolus le 19 avril 2021, lorsque la majorité au pouvoir et la plupart des partis d'opposition ont signé un accord politique négocié par M. Charles Michel, président du Conseil européen. Malheureusement, le principal parti d'opposition, le Mouvement national uni (UNM), ainsi que le parti Géorgie européenne ont refusé de signer cet accord.

46. L'accord négocié par le président Michel comportait de nombreux volets, notamment les réformes électorales, les réformes judiciaires, le traitement d'une justice perçue comme politisée ainsi que les mécanismes de répartition du pouvoir au sein du nouveau parlement. L'accord du 19 avril comprenait deux éléments importants : l'amnistie/le pardon pour deux personnalités, l'éminent dirigeant de l'UNM, M. Nika Melia, et le fondateur et actionnaire de Mtavari Arkhi TV, M. Giorgi Rurua, qui étaient considérés comme des prisonniers politiques par l'opposition, et l'organisation d'élections législatives anticipées en 2022 si le parti Rêve géorgien obtenait moins de 43 % des voix aux élections locales d'octobre 2021. Ce dernier a transformé les élections locales en un plébiscite *de facto* à l'égard de la majorité au pouvoir et a conduit à une extrême polarisation du paysage électoral. Les rapporteurs appellent toutes les parties prenantes à réduire les tensions dans le paysage politique et à ne pas négliger la pertinence des élections locales d'octobre pour le renforcement des collectivités locales et de la démocratie.

47. Malheureusement, l'accord du 19 avril n'a pas mis fin à la forte polarisation du paysage politique en Géorgie, ni donné lieu à un regain de coopération constructive entre l'opposition et la majorité au pouvoir au sein du parlement. Il est regrettable que, le 28 juillet 2021, l'accord du 19 avril ait été rompu lorsque le parti Rêve géorgien a annoncé qu'il s'était retiré d'un accord qui, selon lui, n'était plus viable et n'était toujours pas soutenu par les principaux partis d'opposition, notamment le plus grand groupe d'opposition dirigé par l'UNM.

48. Malgré un contexte politique tendu, les réformes électorales convenues au titre de l'accord du 19 avril ont été décidées dans le cadre d'un processus inclusif entre l'opposition et la majorité au pouvoir. Il en est résulté, entre autres, une nouvelle administration électorale davantage pluraliste. Les réformes électorales comprenaient également de nouvelles dispositions pour l'élaboration de protocoles de résultats et le traitement des plaintes relatives aux élections.

49. Les élections locales ont eu lieu le 2 octobre 2021 et un second tour de scrutin s'est déroulé le 30 octobre pour élire les maires et les membres du conseil municipal majoritaire lorsqu'aucun des candidats n'avait obtenu la majorité requise au premier tour. La Mission internationale d'observation des élections, dont le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe faisait partie, a conclu après le premier tour que ces élections avaient été *concurrentielles et bien organisées, mais entachées d'allégations de pressions sur les électeurs, d'achat de voix et de conditions de concurrence inégales*<sup>8</sup>. Le nouveau cadre juridique avait été globalement adéquat pour l'organisation d'élections démocratiques, mais il était trop complexe et avait tendance à réglementer à l'excès de nombreux aspects du processus électoral. L'administration électorale, qui a géré les élections de manière efficace, a été davantage pluraliste en raison de sa nouvelle composition, mais le débat politique national a éclipsé les questions locales, ce qui a donné lieu à des discours de plus en plus agressifs accompagnés de cas de violence et de confrontation physique.

<sup>8</sup> Communiqué de presse OSCE/BIDDH (3 octobre 2021 - anglais).

Malheureusement, un *déséquilibre important dans les ressources, un contrôle insuffisant du financement de la campagne et un avantage injustifié de la fonction publique* ont entraîné des conditions de concurrence inégales en faveur des autorités en place, et des allégations persistantes d'achat de voix et de pressions sur les électeurs ont été signalées.

50. La polarisation du paysage politique s'est encore accentuée lors du second tour des élections. Du fait de cette polarisation et de l'utilisation abusive continue et systématique des ressources administratives, les observateurs locaux ont indiqué que l'issue de certains scrutins du deuxième tour, où les écarts entre les deux candidats avaient été faibles, a pu être affectée. Les autorités doivent mener une enquête complète et transparente sur toutes les allégations de fraude électorale et prendre toutes les mesures nécessaires pour que le public ait confiance dans l'équité du système électoral. Ce point est particulièrement important dans le contexte de la faible confiance du public dans la magistrature, qui peut avoir une incidence sur la confiance dans les mécanismes de règlement des plaintes électorales qui dépendent du système judiciaire.

51. Le renforcement de l'indépendance du système judiciaire et une administration de la justice impartiale et efficace sont restés au cœur de l'attention portée dans le cadre de la procédure de suivi à l'égard de la Géorgie. L'un des principaux obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire reste le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) et son fonctionnement. En raison des lacunes constatées dans ses méthodes de travail et d'un manque de transparence caractérisant la prise de décisions, le CSJ fonctionne en fait comme un organe corporatif où un petit nombre de juges-membres influents, qui décident principalement sur la base de l'intérêt personnel corporatiste, sont en mesure de contrôler ou d'influencer les travaux du CSJ et du système judiciaire dans son ensemble.

52. Le fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice a été particulièrement problématique en ce qui concerne la nomination des juges de la Cour suprême. Il convient de rappeler qu'à la suite de la réforme constitutionnelle en Géorgie, les juges de la Cour suprême sont désormais nommés à vie et que le nombre minimum de juges a été porté à 28. En 2019, le parlement géorgien a nommé 14 nouveaux juges de la Cour suprême dans le cadre d'un processus de nomination très controversé et politisé qui a sapé la confiance du public dans cette institution. À la suite de nombreuses critiques sur le processus de nomination, la majorité au pouvoir a accepté de ne pas pourvoir le reste des postes vacants avant les élections parlementaires de 2020 et sur la base d'un cadre juridique modifié. Les préoccupations et recommandations de la Commission de Venise concernant le cadre juridique de la nomination des juges de la Cour suprême n'ont été pleinement prises en compte qu'en avril 2021, après plusieurs séries d'amendements. Malheureusement, en dépit de plusieurs appels de la communauté internationale en faveur du contraire, un nouveau processus de sélection qui avait commencé entre-temps n'a pas été annulé et a pu se poursuivre. Le 17 juin 2021, le Conseil supérieur de la Justice a présenté au parlement une première liste de neuf candidats au poste de juge de la Cour suprême. Cette décision a été dénoncée par les organisations de la société civile géorgienne, ainsi que par les membres de la communauté internationale, car elle est en contradiction avec l'accord du 19 avril et les recommandations de la Commission de Venise. Néanmoins, le 12 juillet 2021, le Parlement géorgien a nommé 6 des 9 candidats du Conseil supérieur de la Justice à la Cour suprême de Géorgie. Le 24 août 2021, l'OSCE/BIDDH a publié son quatrième rapport de suivi sur le processus de nomination et de désignation des juges de la Cour suprême, dans lequel il conclut que le processus de sélection a été caractérisé par des *variations dans les conditions, des manquements aux règles, des clivages au sein du CSM et de graves conflits d'intérêts*<sup>9</sup>. Malheureusement, malgré les critiques et les préoccupations exprimées notamment par la communauté internationale au sujet du processus de nomination, et contrairement à ce qui avait été convenu le 19 avril, le Parlement géorgien a nommé quatre autres juges de la Cour suprême le 1er décembre 2021.

53. La nomination de ces juges de la Cour suprême contre les recommandations répétées de la communauté internationale et des parties prenantes nationales et sur la base d'un mode de désignation manifestement déficient qui, à plusieurs égards, n'était pas conforme aux normes et standards internationaux, est regrettable et sape davantage la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la Cour suprême et du pouvoir judiciaire en tant que tel.

#### 2.2.6. République de Moldova

54. L'année 2021 a été marquée par des élections législatives anticipées qui se sont tenues en juillet 2021 et qui ont radicalement changé le paysage politique de la République de Moldova. En novembre 2020, M<sup>me</sup> Maia Sandu, du parti Action et solidarité (PAS), a été élue Présidente de la République de Moldova. Or son parti ne disposait pas d'une majorité parlementaire pour mettre en œuvre les réformes promises, notamment dans le domaine du système judiciaire et de la lutte contre la corruption. Le PAS et le Parti socialiste (PSRM) qui, à l'époque, disposait du plus grand groupe politique au parlement, étaient en désaccord

<sup>9</sup> [Rapport final de l'OSCE \(23.08.2021 - anglais\)](#).

sur le calendrier des élections législatives anticipées, ce qui a entraîné une lutte de pouvoir entre l'administration présidentielle et le parlement et une grave crise politique et constitutionnelle de décembre 2020 à avril 2021. Après deux tentatives infructueuses de nomination d'un Premier ministre et un arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 avril 2021 déclarant que la dissolution du parlement était justifiée, le parlement a décidé de révoquer le président de la Cour constitutionnelle, en violation flagrante de l'État de droit et des normes européennes<sup>10</sup>. La Cour constitutionnelle a finalement déclaré cette décision inconstitutionnelle le 24 avril 2021, ce qui a ouvert la voie à l'organisation d'élections anticipées. Cette crise a été décrite en détail par les rapporteurs de l'APCE, M. Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC) et M<sup>me</sup> Inese Lībiņa-Egnere (Lettonie, PPE/DC), dans leur note d'information<sup>11</sup>

55. L'Assemblée parlementaire a observé les élections anticipées du 11 juillet 2021, qui ont été jugées concurrentielles et bien organisées malgré le traitement inapproprié des litiges électoraux et des questions de financement de la campagne<sup>12</sup>. Les élections anticipées se sont soldées par la victoire du parti Action et solidarité, qui a obtenu 52 % des voix et 63 sièges au parlement (sur 101), bénéficiant ainsi d'une large majorité. Deux autres partis sont entrés au parlement, à savoir le bloc des socialistes et des communistes (32 sièges) et le parti d'Ihan Shor (6 sièges). La commission de suivi a observé de près l'évolution de la situation politique et a tenu des échanges de vues avec la délégation moldave et les représentants de la Commission de Venise les 9 mai et 13 septembre 2021.

56. Les rapporteurs se sont rendus à Chisinau et Tiraspol du 12 au 15 octobre 2021<sup>13</sup>. Ils se sont félicités de la détermination des autorités moldaves à réformer le système judiciaire pour renforcer son indépendance et lutter contre la corruption, créant ainsi une dynamique de changement visant à répondre aux préoccupations de la population et à poursuivre la coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment son Groupe de travail de haut niveau sur la réforme de la justice et sa Commission de Venise, qui doit rendre, en décembre 2021, deux avis (sur les amendements à la loi sur le parquet et sur le projet de loi relatif à certaines mesures concernant la sélection des candidats aux postes administratifs dans les organes autonomes des juges et des procureurs). Les rapporteurs ont reconnu que les autorités au pouvoir bénéficiaient d'une large majorité au parlement mais qu'elles étaient confrontées au défi considérable de devoir s'attaquer, sans solution toute faite, aux racines de la « captation de l'État » qui a prévalu dans le pays jusqu'à présent. Ils se sont également félicités de l'adoption d'amendements constitutionnels, approuvés par tous les partis politiques, visant à dépolitiser le système judiciaire, tout en invitant les autorités moldaves à veiller à ce que les réformes entreprises, aussi urgentes et nécessaires soient-elles, respectent les principes de l'État de droit (avec la participation appropriée des partis d'opposition et des représentants de la société civile), améliorent la transparence du financement des partis politiques, rétablissent la confiance dans les organes de l'État et mettent en place des institutions durables fondées sur des normes européennes. En outre, les rapporteurs ont félicité la République de Moldova pour la ratification de la Convention d'Istanbul et les progrès réalisés en matière de participation des femmes à la vie publique<sup>14</sup>. La Commission de Venise doit adopter en décembre 2021, à la demande de la Cour constitutionnelle, un mémoire d'amicus curiae sur la ratification de la Convention d'Istanbul, afin de répondre aux socialistes qui ont contesté la loi de ratification.

57. Enfin, les corapporteurs, qui se sont rendus à Tiraspol, ont noté la volonté des autorités *de facto* d'engager un dialogue avec la sous-commission de l'APCE sur les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe, sur la protection des droits humains dans le contexte du processus de règlement du conflit en Transnistrie<sup>15</sup>. Les rapporteurs vont soumettre une note d'information à la commission de suivi le 14 décembre 2021.

### 2.2.7. Pologne

58. Aucune visite d'information des rapporteurs n'a pu avoir lieu en 2021. Le 3 février 2021, la commission a organisé un échange de vues sur l'évolution de la situation en Pologne dans le cadre d'une série de réunions en ligne entre les rapporteurs et la délégation de la Pologne auprès de l'Assemblée parlementaire, les organisations de la société civile, ainsi que le médiateur sortant et son personnel.

<sup>10</sup> Voir la [déclaration](#) publiée par le président de la Commission de Venise Gianni Buquicchio sur la crise constitutionnelle en République de Moldova, 23 avril 2021.

<sup>11</sup> [AS/Mon \(2021\) 08 REV](#).

<sup>12</sup> [Déclaration](#) de la mission d'observation conjointe (12.07.2021) et [Doc. 15356](#) sur l'observation des élections législatives anticipées en République de Moldova.

<sup>13</sup> [AS/MON \(2021\) 13](#).

<sup>14</sup> [Communiqué](#) des corapporteurs (15-10-2021).

<sup>15</sup> [Communiqué](#) des corapporteurs (20-10-2021).

59. Malheureusement, la situation concernant le respect de l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire a continué de se détériorer en 2021. Aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations et préoccupations de la [Résolution 2316 \(2020\)](#) de l'Assemblée.

60. La Commission européenne a engagé un certain nombre d'actions contre la Pologne devant la Cour européenne de justice pour violation des règles et principes européens en matière d'État de droit et d'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces actions portaient sur le fonctionnement et le manque d'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire qui avait été créée lors de la réforme de la Cour suprême et sur le Conseil national de la magistrature réformé (mieux connu sous l'abréviation polonaise KRS).

61. Selon la Constitution polonaise, le KRS est un organe autonome du système judiciaire institué pour préserver l'indépendance de la justice. Suite à sa réforme, tous les membres de ce Conseil sont désormais nommés par la Diète de Pologne, qui peut également nommer les candidats qui y postulent. Le KRS réformé est composé de personnes nommées par le pouvoir politique et ne peut plus être considéré comme une institution judiciaire indépendante. La réforme de la Cour suprême a créé deux nouvelles chambres : la chambre disciplinaire et la chambre des recours extraordinaires. Les membres de ces deux chambres sont nommés par le Président de la Pologne sur proposition du KRS. Étant donné le manque d'indépendance du KRS, l'indépendance de ces deux chambres est largement remise en question, ce qui a été confirmé dans les arrêts de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme.

62. Le 15 juillet 2015, la CJUE a rendu son arrêt dans la procédure d'infraction engagée par la Commission européenne dans *l'affaire 791/19* et a estimé que le régime disciplinaire des juges en Pologne n'est pas compatible avec le droit de l'UE. Confrontées à des sanctions financières considérables, les autorités polonaises ont annoncé le 7 août 2021 qu'elles allaient dissoudre la chambre disciplinaire, sans toutefois donner de calendrier précis pour cette dissolution.

63. Le 6 octobre 2021, dans un arrêt rendu dans *l'affaire C-487/19*, la CJUE a estimé que « *les mutations non consenties d'un juge vers une autre juridiction ou, comme ce fut le cas dans l'affaire au principal, la mutation non consentie d'un juge entre deux sections d'une même juridiction sont potentiellement de nature à porter atteinte aux principes d'immovibilité et d'indépendance des juges* ». En outre, elle a jugé que la nomination du juge de la chambre disciplinaire qui avait rejeté le recours contre le transfert, était intervenue « *en méconnaissance manifeste des règles fondamentales de la procédure de nomination des juges à la Cour suprême* » et que les conditions dans lesquelles le juge de la Cour suprême avait été nommé avaient créé « *des doutes légitimes quant à l'imperméabilité de ce juge à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité* ». Selon le Premier ministre polonais, cette décision était « *une tentative de frapper au cœur même du système social et juridique* », ce qui pourrait affecter « *des centaines de milliers* » de jugements rendus par les tribunaux polonais.

64. En réponse à une demande du Premier ministre polonais concernant la constitutionnalité du traité sur l'Union européenne, la Cour constitutionnelle de Pologne a jugé que certaines dispositions de ce traité étaient incompatibles avec la Constitution polonaise. Ce défi direct à la suprématie du droit européen a déclenché une crise politique entre Varsovie et Bruxelles, certains milieux craignant que cela ne conduise à un PolExit.

65. Dans sa [Résolution 2316 \(2020\)](#), l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par le fait que les réformes judiciaires en Pologne et leur violation des normes et standards européens en matière d'État de droit pourraient compromettre la légitimité du système judiciaire polonais, entraîner un afflux de plaintes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et augmenter considérablement sa charge de travail. Dans ce contexte, l'Assemblée a notamment exprimé sa préoccupation concernant la légitimité de la Cour constitutionnelle et de ses décisions suite à la crise constitutionnelle qui a éclaté en 2015. Ces préoccupations ont été validées le 7 mai 2021 lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans *l'affaire Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne (4907/18)* que l'élection des juges à la Cour constitutionnelle en 2015 avait été irrégulière et que la formation de jugement (qui n'était pas un tribunal établi par la loi) dont ils étaient les membres était par conséquent illégal.

66. Le 22 juillet 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans *l'affaire Reczkowicz c. Pologne (43447/19)* dans lequel elle a jugé à l'unanimité que dans la procédure disciplinaire contre le plaignant il y avait eu une violation de l'article 6 §1 de la convention car *la procédure de nomination des juges [de la chambre disciplinaire] avait été indûment influencée par les pouvoirs législatif et exécutif. Il s'agit d'une irrégularité fondamentale qui affecte l'ensemble de la procédure et compromet la légitimité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, qui a examiné le cas du requérant. La chambre disciplinaire n'était donc pas un « tribunal établi par la loi » au sens de la Convention européenne.* »

67. Malheureusement, au lieu de se conformer à ces arrêts, les autorités, de la même manière que pour les décisions de la CJUE, ont remis en question leur validité. Le 29 juillet 2021, le ministre de la Justice a demandé au Tribunal constitutionnel polonais d'examiner la constitutionnalité, au regard de la Constitution polonaise, de l'article 6 de la CEDH. Le 24 novembre 2021, le Tribunal constitutionnel polonais a jugé que l'article 6 (1) de la Convention européenne des droits de l'homme (le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant) n'est pas compatible avec la Constitution polonaise s'il est appliqué au Tribunal constitutionnel ou utilisé pour donner à la Cour de Strasbourg le droit d'évaluer la légalité du processus d'élection des juges au Tribunal constitutionnel. Cet arrêt, qui a été condamné par les rapporteurs pour la Pologne, est une remise en cause directe et inacceptable de la suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme et des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

68. La profonde polarisation politique et sociale en Pologne, qui imprègne de nombreux aspects de la société polonaise, reste un sujet de préoccupation. Il faut cependant se féliciter que la majorité qui est au pouvoir et les forces d'opposition qui siègent à la Diète et au Sénat aient réussi à sortir de l'impasse concernant la nomination d'un nouveau médiateur pour remplacer M. Adam Bodnar, dont le mandat était terminé. Le 8 juillet 2021, un compromis a été trouvé et M. Marcin Wiącek a été nommé nouveau médiateur avec un large soutien de l'opposition et du parti au pouvoir.

#### *2.2.8. Fédération de Russie*

69. Le dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie remonte à 2021. Depuis le retour de la délégation russe à l'Assemblée parlementaire en juin 2019, trois rapports sur la contestation de ses pouvoirs non encore ratifiés ont été soumis par la commission de suivi et débattus à l'Assemblée, en juin 2019, janvier 2020 et janvier 2021.

70. Dans cette dernière, la commission a mis en lumière un certain nombre de tendances négatives aggravantes concernant la démocratie, l'État de droit et les droits humains dans la Fédération de Russie, notamment la répression contre la société civile, l'opposition extraparlamentaire et les journalistes critiques. Elle a évoqué les restrictions imposées par les autorités russes aux libertés fondamentales, notamment la liberté de réunion, la liberté d'expression et la liberté d'association. Elle a demandé la libération immédiate de M. Navalny et l'ouverture d'une enquête sérieuse en coopération avec l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

71. Les corapporteurs ont fait deux déclarations publiques en janvier 2021 : ils ont demandé la libération de M. Navalny et ont exhorté les autorités russes à ne plus inscrire l'Association des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe sur la liste des « organisations indésirables ». Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune de ces demandes n'avait été prise en compte : M. Alexey Navalny reste en prison malgré la décision de la Cour européenne des droits de l'homme, et l'Association du Conseil de l'Europe n'a pas été retirée de la liste des « organisations indésirables » et a dû mettre fin à ses activités.

72. En mars 2021, la Commission de Venise a adopté son avis intermédiaire sur les amendements constitutionnels et la procédure de leur adoption, comme demandé par la commission de suivi en mai 2020, dans lequel elle a relevé de graves lacunes dans les amendements et la procédure de leur adoption. Elle a conclu que les changements allaient bien au-delà de ce qui est approprié en vertu du principe de séparation des pouvoirs, même dans les régimes présidentiels.

73. Les corapporteurs se sont rendus à Moscou du 28 au 30 juin 2021 malgré une situation sanitaire difficile. Avant de rencontrer les responsables, ils ont tenu une série de réunions avec les principales ONG russes et avec le chef du parti d'opposition extraparlamentaire labloko et ont entendu leurs préoccupations. Des lois, en particulier, la loi sur les agents étrangers, la loi sur les organisations indésirables et la loi sur l'extrémisme ainsi que leur mise en œuvre restrictive suscitent une inquiétude particulière. L'Assemblée parlementaire a critiqué ces lois à de nombreuses reprises et demandé leur abrogation. Cependant, au lieu d'être abrogées, elles ont été modifiées au fil des ans afin de devenir plus restrictives. L'ensemble des dernières modifications apportées à la loi sur les agents étrangers a été adopté en décembre 2020 et a été critiqué par l'avis de la Commission de Venise publié le 6 juillet 2021. La loi sur les organisations indésirables a été modifiée en juin 2021. En juillet 2021, la Fédération de Russie avait qualifié 76 organisations et 20 médias ou personnes individuelles d'« agents étrangers », et de nombreuses autres, notamment l'Association des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe ou des organisations allemandes d'échange d'étudiants, ont été inscrites sur la liste des organisations indésirables. Les rapporteurs ont soulevé ces questions lors de leurs rencontres au ministère de la Justice, au bureau du procureur général, à la Cour suprême ainsi qu'à la Douma et au Conseil de la Fédération. Ils ont également convenu avec les parlementaires russes d'élaborer une feuille de route qui définirait leurs attentes en matière de modifications concrètes de la législation, et qui servirait de base à la poursuite du dialogue sur le respect des engagements et des obligations.

74. Malheureusement, le 12 novembre 2021, le bureau du procureur général de la Fédération de Russie a demandé à la Cour suprême de dissoudre l'organisation de défense des droits de l'homme bien connue "Memorial" sur la base d'une violation présumée de la loi sur les agents étrangers. La dissolution de Memorial porterait un nouveau coup à la société civile russe. Malgré les appels de la communauté internationale, notamment de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe et de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la procédure n'a pas été arrêtée.

75. En Fédération de Russie, les élections législatives, qui se sont déroulées sur 3 jours, du 17 au 20 septembre 2021, ont été le principal événement de l'année 2021. Sur décision du Bureau, une commission *ad hoc* de l'Assemblée s'est réunie à Moscou, du 17 au 20 septembre 2021, sous la forme d'une mission d'évaluation des élections composée de représentants des cinq groupes politiques. En l'absence d'une mission internationale d'observation des élections à part entière, cette mission n'a pas été en mesure de procéder à une observation des élections, mais elle s'est rendue dans un certain nombre de bureaux de vote. Sur la base des informations recueillies dans le cadre des réunions préélectorales à distance, des constatations de la Commission de Venise, ainsi que des réunions sur place avec des acteurs politiques, notamment la Commission électorale centrale, des observateurs nationaux et des organisations de la société civile, la mission d'évaluation des élections a signalé les préoccupations en ce qui concerne le cadre juridique électoral, l'enregistrement des candidats (certains membres bien connus des partis d'opposition se sont vu refuser l'enregistrement et la Mission a été informée de procédures pénales engagées et en cours et de condamnations pénales à l'encontre d'un certain nombre de personnalités de l'opposition, ce qui les a effectivement empêchées de se présenter aux élections, la radiation par la CEC d'un certain nombre de candidats sur la base d'informations reçues des autorités, sans aucune décision judiciaire (ce qui aurait privé quelque 9 millions de citoyens russes de leur droit de vote passif) ; des allégations de pressions exercées sur les employés de l'État pour qu'ils votent le vendredi et la sécurité des bulletins de vote pendant la nuit ; des conditions de campagne inégales, en particulier la couverture médiatique, des allégations d'utilisation abusive des ressources de l'État et de l'administration, l'impact de la législation sur les agents étrangers. La délégation a apprécié la bonne coopération avec les autorités ainsi que le bon déroulement général du scrutin aux dates des élections. Elle a rappelé la position de l'Assemblée concernant l'annexion illégale de la Crimée, confirmée tout récemment dans la [Résolution 2363 \(2021\)](#), et s'est référée à l'avis de la Commission de Venise sur "La conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes internationales de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale pour les élections parlementaires", qui souligne que "l'organisation d'élections dans le territoire annexé ne remédie pas et ne peut pas remédier à l'annexion".

76. Malheureusement, aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre des exigences de la communauté internationale en ce qui concerne l'Ukraine orientale, la Crimée et les régions géorgiennes occupées d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et la présence de troupes russes dans la région transnistrienne de la République de Moldova. La récente concentration d'un grand nombre de troupes militaires russes le long de la frontière avec l'Ukraine compromet la sécurité et la stabilité de la région au sens large et suscite de vives inquiétudes.

#### 2.2.9. Serbie

77. Les rapporteurs de l'APCE, M. Piero Fassino (Italie, SOC) et M. Ian Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/DA), ont principalement axé leurs travaux sur le dialogue interpartis et la révision constitutionnelle dans le domaine du pouvoir judiciaire au cours de l'année. La commission a débattu le 3 février 2021 des « défis démocratiques en Serbie après les élections de juin 2020 » en présence de M. Ivica Dačić, président du Parlement (et président de la délégation serbe à l'APCE). La commission a été informée du processus complexe de révision constitutionnelle (qui devra finalement être approuvé par référendum) et du fonctionnement des institutions démocratiques à la suite des élections législatives de juillet 2020, qui ont abouti à la prééminence d'un parti disposant de la majorité absolue à l'Assemblée nationale et à l'absence d'une opposition parlementaire viable. Dans ce contexte sans précédent, la commission de suivi a décidé, en février 2021, de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur « le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie » et a invité, en novembre 2021, la Commission de Venise à préparer un avis complet sur la question, tenant compte de son avis d'octobre 2021 sur les amendements constitutionnels et la réforme constitutionnelle.

78. La révision constitutionnelle a finalement été lancée le 7 juin 2021 par un premier vote du parlement, ce dont les rapporteurs se sont félicités dans leur déclaration<sup>16</sup>, rappelant que l'Assemblée parlementaire avait appelé de longue date les autorités serbes à mettre la constitution de 2006 en conformité avec les normes du

<sup>16</sup> Communiqué des corraporteurs (14-06-2021).

Conseil de l'Europe, à la suite notamment des recommandations émises par la Commission de Venise en 2007 sur la [constitution](#) et en 2018 sur les actuels [projets d'amendements constitutionnels](#) visant à dépolitiser le système judiciaire. Les rapporteurs ont également appelé les autorités serbes à mettre à jour le cadre juridique de l'organisation du référendum, en tenant compte des normes du Conseil de l'Europe.

79. À cet égard, compte tenu de la coopération étroite établie avec les autorités et de leur demande, la Commission de Venise a adopté, en septembre 2021, un avis urgent sur le projet de loi sur le référendum et les initiatives populaires<sup>17</sup>, ainsi qu'un avis sur « le projet d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels<sup>18</sup> ». À cet égard, la Commission de Venise a estimé que le processus de consultation publique sur ces projets d'amendement était « suffisamment inclusif et transparent », mais a souligné qu'il était absolument nécessaire « d'adopter une approche inclusive qui devrait viser à obtenir une légitimité aussi large que possible pour la réforme constitutionnelle parmi tous les acteurs institutionnels et toutes les forces politiques en Serbie ». En novembre 2021, à la demande des autorités serbes, les 8 et 26 octobre, la Commission de Venise a émis deux avis supplémentaires urgents sur la version révisée de ces projets de loi.

80. Le dialogue interpartis s'est poursuivi en 2021. Il avait été initié en 2019 dans le but d'améliorer les conditions d'élection. Cependant, les discussions n'ont pas apporté jusqu'à présent les améliorations et la confiance attendues dans l'environnement électoral et n'ont pas empêché plusieurs partis d'opposition de boycotter les élections de juillet 2020. Les partis d'opposition n'étant pas d'accord sur le format de négociation, le dialogue interpartis a été organisé en deux « temps » : les discussions avec la médiation d'anciens et d'actuels députés européens ont abouti à la publication de « 16 mesures pour améliorer la conduite du processus électoral » le 18 septembre 2021, tandis que les discussions organisées par le président du Parlement ont abouti à la signature d'un accord entre deux partis au pouvoir et sept partis d'opposition le 29 octobre, qui portait sur le processus électoral, la présentation des listes électorales, le contrôle des listes d'électeurs, le financement des campagnes et les médias.

81. Enfin, les rapporteurs ont publié le 19 novembre 2021 une [déclaration](#) exhortant les autorités serbes à prendre des mesures fortes contre la glorification des criminels de guerre. Ancienne lauréate du prix Václav Havel, l'ONG Youth Initiative for Human Rights, avait précédemment dû renoncer à manifester et à supprimer une peinture murale de M. Ratko Mladic, condamné pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, illégalement affichée à Belgrade. Les rapporteurs ont souligné que l'incapacité des autorités à agir contre la glorification des criminels de guerre nuit à la coopération régionale et entrave le processus d'intégration européenne auquel la Serbie aspire.

#### 2.2.10. Turquie

82. L'évolution de la situation en Turquie est restée préoccupante et a continué de compromettre la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Les rapporteurs de l'APCE, M. Thomas Hammarberg (Suède, SOC) et M. John Howell (Royaume-Uni, CE/AD), l'ont suivie de près, en particulier la situation des députés de l'opposition. Ils se sont félicités du retour au parlement de M. Enis Berberoğlu<sup>19</sup> en février, mais ont déploré, en mars, la levée de l'immunité et du mandat du député Ömer Faruk Gergerlioğlu, sa condamnation et sa détention<sup>20</sup>, qui ont finalement été annulées par la Cour constitutionnelle en juillet, décision saluée par les rapporteurs<sup>21</sup>.

83. Dans le prolongement de la résolution de l'APCE de 2020 sur la répression de l'opposition politique et de la dissidence civile, la commission a examiné, le 15 avril 2021, l'évolution récente des droits de l'opposition et a décidé de soutenir la proposition des dirigeants des cinq groupes politiques de tenir un débat selon la procédure d'urgence sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie. Il s'agit du troisième débat selon la procédure d'urgence sur la Turquie organisé par l'Assemblée depuis 2020.

84. Parmi les préoccupations soulevées par la commission au cours de ce débat figuraient les procédures visant à lever l'immunité parlementaire d'un tiers des parlementaires (provenant en majorité des partis d'opposition), la tentative de dissoudre le Parti démocratique du peuple (HDP) et d'interdire à 451 hommes politiques du HDP de participer à la vie politique, la poursuite de la répression contre ses membres et, plus généralement, la violence politique visant les hommes politiques de l'opposition (notamment, à un stade ultérieur, l'assassinat de la jeune militante du HDP, M<sup>me</sup> Deniz Poyraz, dans les locaux du parti à Izmir, le 17

<sup>17</sup> [CDL-AD\(2021\)033](#).

<sup>18</sup> [CDL-AD\(2021\)032](#).

<sup>19</sup> Communiqué des corapporteurs (12-02-2021).

<sup>20</sup> Communiqué des corapporteurs (18-03-2021).

<sup>21</sup> Communiqué des corapporteurs (07-07-2021).

juin 2021), qui mettaient en péril le pluralisme politique et le fonctionnement des institutions démocratiques. Dans sa [Résolution 2376 \(2021\)](#) du 22 avril 2021, l'Assemblée a appelé les autorités turques à inverser ces tendances inquiétantes, à saisir l'occasion de la mise en œuvre du Plan d'action pour les droits de l'homme publié le 2 mars 2021 afin de prendre des mesures significatives et réviser la législation sur les élections et les partis politiques, à mettre fin au harcèlement judiciaire de l'opposition et des voix dissidentes, à améliorer la liberté d'expression et des médias et à rétablir l'indépendance du pouvoir judiciaire, conformément aux normes du Conseil de l'Europe. La commission a ensuite suivi avec inquiétude la procédure judiciaire visant à dissoudre le HDP, instruite par la Cour constitutionnelle, ainsi que d'autres développements inquiétants, notamment dans le domaine du système judiciaire, et a regretté que le Plan d'action pour les droits de l'homme n'ait pas abordé certaines des questions les plus préoccupantes, notamment la séparation des pouvoirs.

85. D'autres lacunes ont également été relevées par le GRECO. Dans son rapport d'avril 2021, il a exhorté les autorités turques à donner un nouvel élan à leurs efforts législatifs en faveur d'une transparence accrue du financement politique, notamment dans le cadre des élections. La Commission de Venise a pour sa part conclu, dans son avis de juillet 2021<sup>22</sup>, que la législation turque visant à lutter contre le terrorisme et son financement, qui poursuit un objectif légitime, comportait des dispositions qui s'appliquaient à toutes les associations, quels que soient leurs objectifs et leurs antécédents d'activités, et avait entraîné « des conséquences de grande portée pour les droits humains fondamentaux, en particulier le droit à la liberté d'association et d'expression et le droit à un procès équitable ».

86. La décision présidentielle du 20 mars 2021 de se retirer de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ([STCE n°210](#), la Convention d'Istanbul), qui est entrée en vigueur en juillet 2021, a suscité de nombreuses réactions, notamment de la part des présidents de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres<sup>23</sup>. En effet, ce regrettable retour en arrière a été effectué sans aucun débat parlementaire, ce qui a incité l'Assemblée à demander un avis à la Commission de Venise sur les modalités de dénonciation des conventions dans les sociétés démocratiques. Le revirement est d'autant plus déplorable que le parlement turc ait été le premier à ratifier cet instrument juridique historique en Europe.

87. Le 19 octobre 2021, faisant écho à plusieurs résolutions de l'APCE traitant de la liberté d'expression, à la [Résolution 1577 \(2007\)](#) de l'APCE sur la dépenalisation de la diffamation et à l'[avis](#) de la Commission de Venise de 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu pour la première fois un arrêt concernant l'article 299 du code pénal (« insulte au président »). Dans l'affaire *Vedat Şorli c. Turquie* (il s'agit d'une décision de chambre non définitive), la Cour a estimé que condamner le requérant à une peine de prison (dont l'exécution a été suspendue) en raison de deux messages partagés sur son compte Facebook constituait une violation de son droit à la liberté d'expression.

88. Enfin, l'Assemblée a réitéré son appel à la libération immédiate de l'ancien dirigeant du HDP, M. Selahattin Demirtaş<sup>24</sup>, et du philanthrope Osman Kavala, détenus illégalement depuis respectivement 2016 et 2017, et à l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme qui ont conclu, dans les deux cas, à une violation de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, ces condamnations poursuivaient un objectif inavoué : la détention de M. Demirtaş visait à étouffer le pluralisme et à limiter la liberté du débat politique tandis que celle de M. Kavala avait pour objet de le réduire au silence et à dissuader d'autres défenseurs des droits humains. En novembre 2021, le Comité des Ministres a eu recours à une action dans l'affaire M. Osman Kavala. Lors de sa réunion du 30 novembre au 2 décembre 2021, le Comité des Ministres a adopté deux résolutions intérimaires, demandant instamment aux autorités turques d'assurer la libération immédiate de l'ancien dirigeant du HDP, Selahattin Demirtaş<sup>25</sup>, et mettant en demeure les autorités turques de signaler l'intention du Comité des Ministres de saisir la Cour européenne des droits de l'homme de l'affaire Kavala c. Turquie (c'est-à-dire de lancer une procédure d'infraction), conformément à la procédure prévue à l'article 46.4 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> [CDL-AD\(2021\)023cor-e](#).

<sup>23</sup> [Déclaration](#) des dirigeants du Conseil de l'Europe (21.03.2021).

<sup>24</sup> Les corapporteurs avaient précédemment publié une [déclaration](#) le 30 décembre 2020 : « Selahattin Demirtaş doit être libéré maintenant ». Les rapporteurs demandent instamment aux autorités turques d'exécuter l'arrêt définitif de la Cour.

<sup>25</sup> « Exécution des arrêts de la CEDH: Les ministres du Conseil de l'Europe demandent une nouvelle fois instamment à la Turquie d'assurer la libération immédiate de Selahattin Demirtaş », Communiqué de presse (Ref. [DC 225\(2021\)](#)), 3 décembre 2021.

<sup>26</sup> Exécution des arrêts de la CEDH: Les ministres du Conseil de l'Europe adressent une mise en demeure à la Turquie dans l'affaire Kavala, Communiqué de presse (Ref. [DC 224\(2021\)](#)), 3 décembre 2021.

### 2.2.11. Ukraine

89. Les rapporteurs pour l'Ukraine ont effectué une visite d'information à Kyiv du 5 au 7 juillet 2021. Le 16 novembre 2021, la commission a déclassifié une note d'information des rapporteurs sur cette visite.

90. Les principales priorités en Ukraine demeurent la réforme de la justice et la lutte contre la corruption généralisée dans le pays. En ce qui concerne la justice, le fonctionnement du Haut Conseil de la justice (HCJ) et de la Cour suprême d'Ukraine constitue un obstacle majeur à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire. La réforme du HCJ, en particulier le traitement des questions largement débattues au sujet de l'intégrité de certains de ses membres, est une condition préalable indispensable à une réforme réussie de la magistrature en vue de garantir son indépendance et son impartialité, ainsi que de lutter contre la corruption généralisée au sein du système judiciaire.

91. Le 13 juillet 2021, la Verkhovna Rada a adopté deux lois visant à remodeler la Haute Commission de qualification des juges (HQCJ) et le HCJ. L'adoption de ces textes, qui a notamment permis d'établir un comité d'éthique, a été saluée par la communauté internationale et les parties prenantes nationales comme une étape décisive du processus de réforme du système judiciaire. Le comité d'éthique est composé de trois membres nationaux et de trois membres proposés par les partenaires internationaux de l'Ukraine. Il est chargé d'évaluer l'intégrité des candidats au HCJ, ainsi que des membres actuels du HCJ. Les parties prenantes espèrent que la restructuration de la HQCJ va permettre de pourvoir prochainement les nombreux postes vacants, puisque ce nombre considérable de postes vacants est un obstacle au bon fonctionnement de l'administration de la justice en Ukraine. La Commission de Venise a recommandé aux autorités ukrainiennes d'adopter une réforme globale du système judiciaire, au lieu de se limiter à un ensemble de lois spécifiques relatives à divers aspects du système judiciaire, qui ne sont pas toujours bien harmonisées. Cela dit, la Commission de Venise reconnaît qu'il s'agit d'un sujet crucial et a souligné que « la question de l'intégrité et de l'éthique du HCJ devrait également être abordée de toute urgence ».

92. Le tribunal administratif du district de Kyiv est un élément du système judiciaire qui doit encore être réformé. Ce tribunal revêt une importance particulière puisqu'il examine les recours contre les décisions prises par les autorités étatiques et locales, y compris toutes les affaires portant sur la Commission électorale centrale (CEC), le Cabinet des ministres et les ministères, la Banque nationale, l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NACP) et le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU). Bon nombre de ses décisions contre des décisions gouvernementales ont été remises en question et sont largement considérées comme des tentatives de saper les efforts de réforme et de lutte contre la corruption.

93. La lutte contre la corruption généralisée en Ukraine reste une priorité affirmée par les autorités. La structure institutionnelle à cinq niveaux pour lutter contre la corruption est maintenant en place et opérationnelle, et elle commence peu à peu à donner des résultats concrets. Cela a, par voie de conséquence, accru les tentatives d'entraver le travail des institutions et des politiques qui ont été créées pour lutter contre la corruption. Un certain nombre de postes clés dans ces institutions sont devenus vacants ou le seront bientôt. Le pourvoi de ces postes sera un test déterminant de la volonté politique des autorités de lutter contre la corruption à tous les niveaux de la société ukrainienne.

94. Fait encourageant, l'obligation imposée aux militants anticorruption et aux responsables d'organisations de la société civile qui œuvrent en faveur de la lutte contre la corruption, d'établir une déclaration électronique de patrimoine, au sujet de laquelle l'Assemblée avait précédemment exprimé son inquiétude, a été déclarée inconstitutionnelle et a été retirée.

95. La Haute Cour anticorruption (HACC) est pleinement fonctionnelle depuis septembre 2019. Son efficacité est largement reconnue et des résultats concrets ont été constatés. Elle s'est déjà saisie de plus de 200 affaires très médiatisées et dans 33 d'entre elles, un verdict a déjà été rendu, conduisant à 181 condamnations. Cependant, compte tenu de l'actuelle charge de travail, la HACC sera bientôt saturée et il est urgent d'augmenter le nombre de juges.

96. En juin 2021, le Président Zelensky a présenté la loi dite antioligarque, qui interdirait aux oligarques de financer des partis politiques et de participer à des privatisations, et les obligerait à soumettre une déclaration annuelle de patrimoine. En outre, les hauts fonctionnaires, dont le Président et les membres du Gouvernement, seraient tenus de déclarer tout contact avec ces oligarques. Certains aspects du projet de loi ont soulevé des questions, notamment le fait qu'une personne serait déclarée oligarque, et par conséquent considérablement limitée dans ses droits, par une décision du Président en concertation avec le Conseil

national de sécurité et de défense. Le Président disposerait d'un très large pouvoir discrétionnaire à cet égard et sa décision ne peut faire l'objet d'aucun recours devant la justice. Le 6 septembre 2021, la Commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada (médiatrice), a exprimé ses inquiétudes quant à la constitutionnalité de la loi et a exhorté la Verkhovna Rada à solliciter l'avis de la Commission de Venise avant d'adopter le texte en dernière lecture. En réponse, le 13 septembre 2021, le président de l'époque de la Verkhovna Rada, M. Dmytro Razumkov, a transmis le projet de loi à la Commission de Venise pour avis. Le 23 septembre 2021, à la suite d'une tentative d'assassinat ratée contre un collaborateur du Président Zelensky la veille, la Verkhovna Rada a adopté la loi en dernière lecture sans attendre l'avis de la Commission de Venise. La Verkhovna Rada est invitée à répondre à l'ensemble des préoccupations et recommandations formulées dans l'avis qui doit être prochainement rendu par la Commission de Venise sur cette loi.

97. La question des médias est particulièrement sensible en Ukraine et est étroitement liée à la guerre de l'information que mène actuellement la Fédération de Russie dans le cadre de son intervention dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée. Cette situation est aggravée par les insuffisances du cadre juridique applicable aux médias, notamment en ce qui concerne la manière de lutter contre la désinformation, les fausses informations et la propagande dans le contexte de cette guerre de l'information. Une loi relative aux sanctions a été adoptée, sur la base de laquelle un certain nombre de chaînes de télévision utilisées à des fins de désinformation et de propagande en faveur de la Fédération de Russie ont été fermées par le Conseil national de sécurité et de défense, notamment trois chaînes appartenant au controversé oligarque ukrainien et responsable du parti de l'opposition, M. Viktor Medvedchuk. Si la population ukrainienne considère que la fermeture de ces chaînes est largement justifiée, des questions subsistent quant aux moyens juridiques pour y parvenir, en particulier l'absence de contrôle de la justice sur ces décisions. Le 15 juillet et le 26 août, M. Medvedchuk a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête contre les poursuites judiciaires engagées à son encontre par les autorités ukrainiennes, y compris la fermeture de ses chaînes de télévision.

98. S'il est vrai que la coopération avec les autorités dans le cadre de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes s'est considérablement améliorée – 96 % des signalements ont été traités et résolus – des violences contre les journalistes continuent à être enregistrées, en particulier contre ceux qui enquêtent sur la corruption au niveau local et régional, et contre les journalistes qui sont considérés comme des agents des autorités russes et de leurs intérêts. Les agressions font rarement l'objet d'enquêtes effectives et transparentes, ce qui engendre un sentiment d'impunité face à ces délits.

99. Les questions interdépendantes des minorités, de la protection de la langue nationale et du statut des langues minoritaires en Ukraine sont complexes et sensibles, en particulier dans le contexte de l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et du conflit qui sévit dans l'est de l'Ukraine. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la Verkhovna Rada a adopté en session extraordinaire la loi relative aux peuples autochtones d'Ukraine. Le ministre de la Culture estime que cette loi, qui concerne principalement la situation des minorités en Crimée, respecte rigoureusement la définition d'une minorité autochtone retenue par l'Assemblée générale des Nations Unies, à savoir une minorité ethnique qui n'a pas de pays d'origine. Selon cette définition, la plupart des ethnies présentes en Ukraine, y compris les Ukrainiens de souche et les Russes de souche, ne sont pas considérées comme des peuples autochtones d'Ukraine, ce qui n'a pas manqué de susciter des inquiétudes dans certains pays limitrophes de l'Ukraine.

100. Le 23 août 2021, l'Ukraine a organisé le sommet inaugural de la Plateforme de Crimée, qui se veut être « un forum de consultation et de coordination visant à mettre fin pacifiquement à l'occupation temporaire par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol et à rétablir le contrôle de l'Ukraine sur ce territoire dans le plein respect du droit international ». Un grand nombre de participants de haut niveau, notamment la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et le Président du Conseil européen, ont participé au sommet qui a été largement considéré comme un succès par les participants.

### 2.3. Dialogue postsuivi

#### 2.3.1. Bulgarie

101. Le dernier rapport sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie a été examiné par l'Assemblée en juin 2019. À cette occasion, l'Assemblée a décidé de poursuivre le dialogue postsuivi et a invité les rapporteurs à évaluer, après 2020, les progrès réalisés dans cinq domaines de préoccupation spécifiques, à savoir la corruption à haut niveau, la transparence de la propriété des médias, les droits humains des minorités, le discours de haine et la violence à l'égard des femmes. La crise engendrée par la pandémie a empêché les rapporteurs de se rendre en Bulgarie (une visite prévue début avril 2020 a dû être annulée au dernier moment) et d'élaborer un rapport comme prévu.

102. Depuis juillet 2020, la Bulgarie fait face à une crise politique majeure déclenchée par des scandales de corruption, le manque de respect de la prééminence du droit et les manifestations de rue qui y ont fait suite. Après les tentatives de la majorité au pouvoir d'apaiser la crise en remaniant le gouvernement ou en appelant à l'élection d'une Grande Assemblée nationale en vue de réviser la Constitution, le 14 janvier 2021, le Président Rumen Radev a annoncé la tenue d'élections législatives le 4 avril 2021. Elles ont été observées conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'APCE. Les observateurs ont conclu que les élections avaient permis une véritable mise en concurrence des différents candidats, qu'elles avaient été organisées de manière efficace, malgré les difficultés liées à la pandémie de la covid-19, et que les libertés fondamentales avaient été respectées. Dans les bureaux de vote observés, le vote a été transparent et bien organisé. Le taux de participation a atteint 50,6 % et six partis et coalitions ont franchi le seuil de 4 % des suffrages pour entrer au parlement. Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) a remporté 75 sièges (25,8 % des voix) et le Parti socialiste bulgare (la deuxième force politique au parlement précédent) a obtenu 43 sièges (14,7 %). Le nouveau parti politique « Il y a un tel peuple » (ITN), qui a remporté 51 sièges (17,4 %), et les nouvelles coalitions Bulgarie démocratique (DB), 27 sièges (9,3 %), et « Debout ! Mafia dehors ! » (IMV), 14 sièges (4,6 %), ont créé la surprise. Leurs résultats ont bien illustré le souhait de changement des électeurs.

103. Les partis élus ne sont pas parvenus à former un nouveau gouvernement. Par conséquent, le 11 mai 2021, le Président Radev a signé un décret prévoyant la dissolution de l'Assemblée nationale avec effet au 12 mai et la tenue d'élections législatives le 11 juillet 2021. Il a nommé un gouvernement provisoire.

104. Les élections législatives anticipées du 11 juillet ont également fait l'objet d'une mission d'observation conjointe. Les observateurs ont conclu qu'elles avaient été compétitives et que les libertés fondamentales avaient généralement été respectées. Le processus de vote dans les bureaux de vote a été bien organisé. La campagne électorale au niveau national a été principalement axée sur la lutte contre la corruption, la relance économique post-pandémie, la réforme judiciaire et le chômage. Elle a été dominée par des accusations mutuelles de corruption et de malversations entre les fonctionnaires du gouvernement provisoire et les représentants du GERB. Le taux de participation s'est élevé à 42,1 %. De nouveau, six partis et coalitions ont franchi le seuil des 4 % : « Il y a un tel peuple » (ITN) – 65 sièges (24,08 %) ; Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 63 sièges (23,51 %) ; Parti socialiste bulgare (BSP) – 36 sièges (13,39 %) ; coalition Bulgarie démocratique (DB) – 34 sièges (12,64 %) ; Mouvement pour les droits et libertés (MRF) – 29 sièges (10,71 %) ; coalition « Debout ! Mafia dehors ! » (IMV) – 13 sièges (5,01 %).

105. Une fois de plus, les partis ne sont pas parvenus à former un gouvernement et de nouvelles élections législatives anticipées (les troisièmes élections de ce type en 2021) ont été annoncées pour le 14 novembre 2021, soit le jour des élections présidentielles.

106. Selon la mission d'observation de l'APCE, les élections présidentielles et législatives anticipées du 14 novembre ont été compétitives et les libertés fondamentales ont été respectées. Le Président sortant, Ruman Radev, a obtenu 66,72 % des voix au second tour, et un nouveau parti anti-corruption, Nous continuons le changement (PP), a remporté 67 sièges (25,32 %), mais n'a pas obtenu la majorité parlementaire (121 sièges sont nécessaires). Le GERB-SDS, dirigé par M. Borisov, a remporté 59 sièges (22,44 %). Le taux de participation au premier tour des élections législatives et présidentielles est tombé à 33 %, ce qui est préoccupant. Le 6 décembre, le leader du PP, Kiril Petkov, a annoncé qu'un gouvernement de coalition avec trois autres partis pourrait être mis en place prochainement, mettant fin à une impasse politique.

### 2.3.2. Monténégro

107. Sur la base du rapport préparé par les corapporteurs, l'Assemblée a adopté en avril la [Résolution 2374 \(2021\)](#) sur le dialogue postsuivi avec le Monténégro. Suite à leur proposition, elle a estimé que dans les quatre domaines qu'elle avait identifiés comme « prioritaires » dans sa [Résolution 2030 \(2015\)](#), à savoir l'indépendance du pouvoir judiciaire, la confiance dans le processus électoral, la situation des médias et la lutte contre la corruption, les progrès n'étaient pas suffisamment tangibles pour mettre fin au dialogue.

108. Par conséquent, ce processus se poursuit et c'est dans ce contexte que les corapporteurs ont activement suivi les développements concernant les amendements à la loi relative au ministère public et à la loi relative au bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption. En mai, dans un entretien avec le principal quotidien monténégrin *Vijesti*, ils ont expliqué en détail les diverses recommandations formulées par la Commission de Venise, à la demande des autorités monténégrines, sur les différents projets de textes<sup>27</sup>. Ils

<sup>27</sup> [CDL-AD\(2021\)012](#) et [CDL-AD\(2021\)030](#).

ont également tenu deux réunions avec le Président du Parlement et, en outre, avec le Président de la délégation monténégrine, avant l'adoption finale de la loi relative au ministère public. Enfin, ils ont exprimé leur position sur les amendements adoptés par le Parlement dans une déclaration publiée le lendemain de leur promulgation, le 7 juin 2021<sup>28</sup>. Dans cette déclaration, ils ont félicité les autorités monténégrines pour les réelles améliorations observées tout au long du processus législatif, notamment en matière de consultations inclusives. Ils ont également salué les progrès de fond, en particulier le renoncement à la suppression *de facto* du bureau du procureur spécial et l'introduction d'une proposition de nomination, par les ONG, d'un candidat au Conseil des procureurs, organe central de gouvernance du ministère public au Monténégro. Toutefois, ils ont attiré l'attention des autorités monténégrines sur les travaux inachevés concernant la nouvelle composition du Conseil des procureurs. En particulier, ils ont souligné que le renouvellement de l'ensemble des membres du Conseil des procureurs et la nomination des cinq nouveaux membres non professionnels à la majorité simple du Parlement constituaient un risque pour l'indépendance du Conseil<sup>29</sup>, comme l'a noté la Commission de Venise. Ils ont invité nos collègues monténégrins à veiller à ce que les nouveaux membres non professionnels du Conseil des procureurs soient nommés sur la base de leur expertise et soient perçus comme politiquement neutres. Depuis l'entrée en vigueur des amendements à la loi relative au ministère public, les quatre membres du corps des procureurs ont été nommés par leurs pairs et le ministre de la Justice a également désigné un membre en août. La nomination des cinq membres non professionnels a été retardée, entre autres, par la question du remaniement ministériel consécutif aux incidents survenus à Cetinje, l'ancienne capitale royale.

109. Le 5 septembre, des heurts violents mais limités ont eu lieu entre la police et des groupes se revendiquant « patriotes », soutenus publiquement par le Parti démocratique des socialistes du Monténégro (PDS), à l'occasion de l'intronisation du nouveau métropolite du Monténégro et du littoral de l'Église orthodoxe serbe. Les opposants à l'intronisation ont affirmé qu'il s'agissait d'une provocation de la part de l'Église orthodoxe serbe, dont le patriarcat est situé à Belgrade, étant donné que Cetinje symbolise les efforts historiques des Monténégrins pour créer leur propre identité, distincte de celle des Serbes. Suite aux affrontements, l'action du ministre de l'Intérieur, membre du parti Action unie pour la réforme (URA), a été critiquée et, à cette occasion, le Front démocratique (FD), principale composante de la majorité actuelle, a réitéré sa demande de remaniement ministériel afin de mettre fin au gouvernement d'experts imposé par le Premier ministre en décembre 2020 et de voir ses dirigeants nommés aux postes ministériels. Cette demande a été pour la première fois soutenue par le deuxième plus grand parti, Monténégro Démocratique (DCG). Le 21 octobre, le Premier ministre a exposé les principes guidant le prochain remaniement ministériel et a souligné qu'il importait que les trois partis actuellement majoritaires (FD, DCG et URA) respectent les termes de l'accord de coalition signé par leurs représentants en septembre 2020. D'après cet accord, le Monténégro continuerait à reconnaître l'indépendance du Kosovo<sup>30</sup>, les symboles et l'hymne nationaux monténégrins seraient préservés, et le Monténégro respecterait ses obligations internationales, en particulier son maintien dans l'OTAN et son orientation proeuropéenne. Alors que le Premier ministre a évoqué la nomination des cinq membres non professionnels du Conseil des procureurs comme un point prioritaire de l'ordre du jour parlementaire, et cela apparemment avant même le vote sur le remaniement ministériel, il est important de rappeler que cette nomination ne devrait pas faire l'objet d'une quelconque répartition « politique » entre les différentes composantes de la majorité parlementaire, mais devrait être fondée sur leurs compétences, comme l'ont indiqué les corapporteurs et la Commission de Venise.

### 2.3.3. Macédoine du Nord

110. Après les élections législatives anticipées de juillet 2020 et la nomination d'une nouvelle délégation à l'APCE, les rapporteurs de l'APCE Mme Christoffersen (Norvège, SOC)<sup>31</sup> et M. Csenger-Zalàn (Hongrie, PPE/DC) ont suivi la mise en œuvre de la [Résolution 2304 \(2019\)](#) sur le Dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord et les développements dans le pays qui est demeuré polarisé autour de clivages politiques et ethniques.

111. L'ordre du jour national est resté dominé par l'absence de progrès dans les négociations d'adhésion à l'UE alors qu'elles sont ouvertes depuis mars 2020 après la signature de l'Accord de Prespa en 2018 qui avait résolu la question de la dénomination avec la Grèce. Depuis, l'adoption du Cadre de négociation par le Conseil

<sup>28</sup> [Déclaration](#) des corapporteurs (7 juin 2021).

<sup>29</sup> Le nouveau Conseil des procureurs compte 11 membres : son président, le procureur général, quatre procureurs nommés par leurs pairs, cinq membres non professionnels nommés simultanément par le Parlement à la majorité simple et un membre nommé par le ministre de la Justice.

<sup>30</sup> Toute référence au Kosovo, que ce soit à son territoire, à ses institutions ou à sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

<sup>31</sup> Étant donné les conditions exceptionnelles dues à la pandémie qui avaient empêché l'organisation d'une mission dans le pays, le Bureau a décidé le 18 mars 2021 de proroger le mandat de corapporteur de Mme Christoffersen jusqu'au 25 décembre 2021.

de l'UE a été bloquée par la Bulgarie, en dépit de la signature d'un Traité d'Amitié bilatéral en 2017. Cette question a été centrale dans le discours prononcé par le Vice-Premier Ministre aux Affaires européennes de la Macédoine du Nord M. Dimitrov devant l'Assemblée parlementaire le 30 septembre 2021.

112. Dans l'intervalle, le Gouvernement a adopté le 10 mars 2021 l'Agenda « L'Europe à la maison » reposant sur les engagements issus de l'Accord de Stabilisation et d'Association de l'UE de 2004 et des recommandations de la CE, visant également à appliquer certaines recommandations, entre autres celles du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise et du GRECO pour ce qui est des réformes électorales, de la lutte contre la corruption et le crime organisé, des droits humains, de la justice, des médias, de l'administration publique etc.

113. Le Gouvernement a également adopté en mars 2021 le « Plan d'action 21 » pour lutter contre la corruption. Le GRECO a publié un mois après son rapport de conformité (Cinquième Cycle d'Évaluation)<sup>32</sup> : il s'y félicitait de l'adoption d'un nouveau Code d'éthique pour les hautes fonctions de l'exécutif, mais le fait que sa mise en œuvre était laissée à l'initiative d'un Vice-Premier Ministre n'était toutefois pas compatible avec la pratique du GRECO. Le nouveau Code d'Éthique pour la Police et la supervision extérieure des services de police étaient des développements positifs ; cependant, l'indépendance opérationnelle de la police nécessitait d'être mise en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe pour des activités de police démocratiques et sa dépolitisation devait être garantie dans la loi et en pratique.

114. En outre, les nombreuses allégations de mauvais traitements corporels par des responsables policiers de suspects dans des affaires criminelles mis au jour par le CPT en mai 2021<sup>33</sup> doivent être traitées d'urgence par les autorités. Le CPT a également été très critique à l'égard de l'échec persistant des autorités à traiter certains dysfonctionnements fondamentaux du système carcéral, notamment les soins de santé de qualité déplorable dispensés aux détenus, le degré élevé de violence entre prisonniers, les conditions matérielles très dégradées et la corruption endémique du personnel pénitentiaire. Des mesures ont été prises depuis par les autorités (par exemple la fermeture de certaines ailes problématiques de la prison d'Idrizovo notamment).

115. L'Assemblée parlementaire avait été très préoccupée par l'assaut contre le parlement le 27 avril 2017, blessant gravement des douzaines de parlementaires, administrateurs parlementaires et journalistes et endommageant gravement le bâtiment. Le 27 juillet 2021, un tribunal de première instance de Skopje a condamné les organisateurs de cet assaut, dont l'ancien Président du parlement M. Veljanoski et l'ancien ministre du Transport et des Communications ainsi que son homologue de l'Éducation et de la Science, à des peines de 6 ans d'emprisonnement et les a placés en résidence surveillée.

116. Le recensement mené en septembre 2021 a constitué un développement positif. Attendu de longue date par l'APCE (le précédent remontait à 2001), ce recensement est intervenu 20 ans après la signature en 2001 de l'Accord-cadre d'Ohrid, qui avait mis fin à un conflit civil. Cet Accord avait permis l'adoption en 2002 de changements constitutionnels de grande ampleur donnant à des communautés ethniques la possibilité de participer à la vie politique locale et nationale, dans le secteur public et dans l'éducation dans des zones où elles représentaient plus de 20% de la population, sur la base des résultats du recensement.

117. Enfin, des développements politiques importants ont eu lieu à l'automne, même si le pays reste polarisé : aux élections locales tenues les 17 et 31 octobre 2021, le parti d'opposition VMRO-DPMNE a remporté 42 des 81 sièges de maire dans le pays, dont celui de la capitale Skopje, à la suite de quoi le Premier Ministre M. Zaev (dont le parti SDSM a une très courte majorité au parlement) a annoncé qu'il allait présenter sa démission, poussant le parti albanais BESA à s'allier à l'opposition. Cependant, une motion de défiance déposée par l'opposition n'a pas été passée au vote faute de quorum (un des parlementaires membre de BESA ayant changé d'avis après que le Premier Ministre avait renoncé à démissionner). Étant donné ces développements politiques inattendus, les rapporteurs ont dû ajourner leur visite en Macédoine du Nord prévue en décembre 2021.

---

<sup>32</sup> Rapport de conformité sur la Prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions exécutives) et les services répressifs (Cinquième Cycle d'Évaluation) [GrecoRC5\(2021\)2](#), adopté par le GRECO à sa 87<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021) et publié le 27 avril 2021.

<sup>33</sup> [CPT/Inf \(2021\)8](#) (anglais), Rapport aux autorités de la Macédoine du Nord sur la visite dans ce pays menée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants (CPT) du 2 au 10 décembre 2019, publié le 11 mai 2021 et la réponse du Gouvernement [CPT/Inf \(2021\)9](#) (anglais).

## 2.4. Examens périodiques

118. Depuis 2015, la Commission de suivi a préparé des rapports d'examen périodique concernant tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi complète ou engagés dans un dialogue de post-suivi, conformément à la nouvelle méthodologie adoptée par l'Assemblée en 2018<sup>34</sup>.

119. En 2021, la Commission a fait porter ses travaux sur la préparation des rapports d'examen périodique concernant la Hongrie, Malte et la Roumanie, qui avait débuté avec la nomination de Rapporteurs de l'APCE en mai 2020 et la validation de la portée de leur rapport par la Commission en décembre 2020. En mars 2021, la Commission a organisé un échange de vue avec M. Nicolaas Bel, Chef adjoint de l'Unité Justice, Police et État de droit au sein de la Direction Générale Justice et Consommateurs de la Commission européenne afin d'évoquer l'initiative « Rapports de la CE sur l'État de droit » récemment lancée, et plus particulièrement concernant la Hongrie, Malte et la Roumanie.

### 2.4.1. Hongrie

120. Pour ce qui est de la Hongrie, les rapporteurs M. George Papandreou (Grèce, SOC) et M. František Kopřiva (République tchèque, ADLE) et la Commission ont eu une série de réunions avec la délégation et des organisations des médias et représentants de la société civile. La Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović avait soulevé plusieurs problèmes liés à l'adoption d'un ensemble de textes législatifs et constitutionnels par le parlement hongrois en décembre 2020 et la conformité de ce paquet législatif avec les normes du Conseil de l'Europe. La Commission avait donc demandé en février 2021 un avis de la Commission de Venise sur cet ensemble de dispositions. Cette dernière a adopté un avis sur les amendements constitutionnels<sup>35</sup> en juillet 2021 et trois autres en octobre 2021 sur des amendements couvrant la justice<sup>36</sup>, les structures nationales de défense des droits de l'homme<sup>37</sup> et la législation électorale<sup>38</sup>. La commission a noté que la réforme électorale exige désormais des partis politiques qu'ils désignent des candidats dans 70 % des circonscriptions lors des prochaines élections parlementaires ; la Commission de Venise a déclaré que le principal effet de cette réforme serait de favoriser les candidats sortants et d'aggraver le niveau de polarisation politique. De manière générale, la Commission de Venise regrettait que l'ensemble des dispositions législatives et constitutionnelles ait été adopté durant une période d'état d'urgence, apparemment sans consultation publique, selon une procédure accélérée qui ne respecte pas les recommandations et lignes directrices de la Commission de Venise, et réitéré les préoccupations exprimés dans ses avis de 2011 concernant l'adoption de lois cardinales. La commission a également été informée des déficiences persistantes en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire, les libertés journalistiques et médiatiques et la lutte contre la corruption. Dans le même temps, la commission a salué l'abrogation, le 22 avril 2021, de la loi de 2017 sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger (dite " Lex Soros ") (qui avait été largement critiquée, y compris dans la résolution 2203 (2018) de l'APCE) et certains progrès constatés par MONEYVAL sur sa législation relative aux personnes politiquement exposées.

121. Les rapporteurs ont terminé leur avant-projet de rapport portant spécifiquement sur le fonctionnement des institutions démocratiques, en particulier pour des questions de bonne gouvernance, d'indépendance de la justice et de situation des médias. L'avant-projet a été soumis à la Commission de suivi le 13 septembre 2021 et envoyé aux autorités hongroises pour commentaires (dans les six semaines). Toutefois, une série d'événements ont impacté la finalisation du rapport (à savoir la présidence hongroise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de mai à novembre 2021, la soumission tardive des commentaires des autorités hongroises relatifs à l'avant-projet de rapport, la démission d'un rapporteur le 16 novembre, la nomination de son successeur en décembre et des élections législatives prévues en avril 2022). La Commission de suivi a donc demandé [et obtenu] du Bureau de l'APCE une prorogation de la durée du renvoi de la proposition jusqu'en octobre 2022, avec pour objectif de se rendre dans le pays et de finaliser le rapport après les élections législatives de 2022.

<sup>34</sup> Voir [Résolution 2261 \(2019\)](#) de l'APCE, para. 14 mentionnant la décision de la commission " de modifier le format des examens périodiques en vue de les soumettre pour débat indépendamment de son rapport d'activité, accompagnés de résolutions spécifiques à chaque pays, et de substituer à la méthode actuelle de sélection fondée sur l'ordre alphabétique une sélection motivée par des raisons de fond, tout en maintenant l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres."

<sup>35</sup> [CDL-AD\(2021\)029](#).

<sup>36</sup> [CDL-AD\(2021\)036](#).

<sup>37</sup> [CDL-AD\(2021\)034](#).

<sup>38</sup> [CDL-AD\(2021\)039](#).

#### 2.4.2. Malte

122. Les corapporteurs se sont rendus en mission à Malte du 25 au 27 octobre 2021. Ils ont en outre procédé à un échange de vues avec M. Pieter Omtzigt, rapporteur pour le rapport « L'assassinat de Mme Daphne Caruana Galizia et l'État de droit, à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite » concernant les conclusions de son rapport pour ce qui est du système de contre-pouvoirs et du système judiciaire à Malte.

123. Malte a introduit un certain nombre de réformes bienvenues pour traiter les dysfonctionnements et les recommandations indiqués par la Commission de Venise dans son rapport « Projet d'avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs et l'indépendance des organes judiciaires et répressifs ». A condition d'être mises en œuvre complètement et de manière cohérente, ces réformes pourraient marquer une étape importante sur la voie de la pleine mise en conformité des institutions démocratiques et de l'État de droit à Malte avec les normes et standards européens. Toutefois, des réformes systémiques supplémentaires sont nécessaires pour traiter complètement les recommandations de la Commission de Venise et en particulier le Parlement maltais doit être réformé en profondeur pour garantir un contrôle parlementaire correct sur l'exécutif. Il conviendrait d'instaurer un parlement à plein temps avec suffisamment d'autonomie pour remplir ses fonctions législatives et de contrôle. En outre, il faudrait revoir la pratique des parlementaires exerçant des activités accessoires dans des institutions et agences publiques qu'ils sont censés contrôler – cette pratique comportant un risque inhérent de conflits d'intérêt et de corruption – et dresser une liste de fonctions et positions incompatibles avec la fonction de parlementaire. De plus, le recours largement répandu à des « personnes de confiance » dans la fonction publique maltaise, qui équivaut à un système de clientélisme politique avec un risque patent de conflits d'intérêt de corruption, reste préoccupant. Le recours aux « personnes de confiance » devrait être limité à un petit nombre de positions clairement définies et réglementées dans la loi.

124. Comme relevé par l'Enquête publique indépendante sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia ouverte après des demandes de l'APCE, Malte a, pour ce qui est de la corruption et des conflits d'intérêt, une culture de l'impunité et de la tolérance qui ne peut être changée simplement par des modifications législatives mais qui nécessite un changement d'attitude et de comportement de la part de tous ceux qui sont concernés. A cet égard, les rapporteurs se sont dits préoccupés par la polarisation socio-politique profondément ancrée, qui pénètre pratiquement tous les aspects de la société maltaise et met en danger le fonctionnement de ses institutions démocratiques. Les autorités maltaises devraient s'attaquer à ce problème en priorité.

125. Malte est en première ligne pour ce qui est de la migration irrégulière et des réfugiés, qui arrivent en nombre extrêmement élevé sur ses côtes alors que le territoire et la population de Malte sont réduits. Les conséquences de ces flux d'arrivants ne peuvent donc être affrontées qu'avec la solidarité et l'assistance d'autres États membres de l'UE. Dans le même temps, les conditions dans les centres d'accueil et de rétention pour les migrants irréguliers et réfugiés demeurent préoccupantes, en dépit des efforts des autorités maltaises.

#### 2.4.3. Roumanie

126. Concernant la Roumanie, la préparation du rapport a été retardée par la campagne pour les législatives qui se sont tenues le 6 décembre 2020, les restrictions sanitaires aux déplacements qui ont empêché les co-rapporteurs de se rendre dans le pays au premier semestre de 2021, puis des campagnes électorales dans les pays des co-rapporteurs qui ont été suivies de la démission de ces derniers qui n'avaient pas été réélus dans leurs parlement respectifs et enfin, pour couronner le tout, par la crise politique qui a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2021 en Roumanie.

127. La crise a été déclenchée par les difficultés économiques et les controverses sur les réponses apportées à la pandémie. Elle a démarré par des désaccords sur le programme d'investissement dit Anghel Saligny conçu pour développer des zones d'habitat roumaines. Ce programme était soutenu par l'un des partenaires majeurs de la coalition, le Parti national libéral du Premier Ministre Citu, mais critiqué par l'autre, USR Plus, dont des ministres ont boycotté les sessions du gouvernement. Après le limogeage du ministre de la Justice, la démission d'autres ministres d'USP Plus, la saisine de la Cour constitutionnelle et deux motions de défiance, le Gouvernement Citu a été dissous le 5 octobre 2021.

128. Deux Premiers ministres consécutifs nommés par le Président Klaus Iohannis ont échoué à former un gouvernement. Le 25 novembre, un nouveau gouvernement de coalition dirigé par M. Nicolae Ciuca a obtenu le soutien du Parlement.

129. Les rapporteurs précédents avaient identifié un certain nombre de problématiques préoccupantes concernant le fonctionnement des institutions démocratiques, notamment l'indépendance et l'efficacité de la justice, la lutte contre la corruption, le pluralisme des médias, la discrimination à l'égard de minorités et un

certain nombre d'autres questions soulevées dans le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et par l'ECRI, en particulier le racisme, les violences à l'égard des femmes, les droits des LGBT, les conditions de détention.

130. La Commission de suivi a nommé de nouveaux co-rapporteurs en septembre dernier. Malheureusement, ils ont dû annuler la visite prévue en Roumanie fin novembre du fait de la détérioration considérable de la situation sanitaire dans ce pays.

131. La Commission ayant décidé que la visite physique est une condition nécessaire pour la préparation du rapport et compte-tenu de la longueur de la procédure (il faut laisser aux autorités pertinentes le temps de transmettre leurs commentaires), les co-rapporteurs ont décidé de demander à la Commission d'appuyer leur demande au Bureau pour un report de 6 mois (octobre 2022) de l'échéance concernant la préparation du rapport. La Commission a appuyé cette demande et le Bureau a prorogé le délai.

132. Je soulève une question plus générale au point 4 du présent rapport concernant les renvois pour rapports d'examen périodique dont le délai est limité à deux ans.

#### *2.5. Sous-commission sur les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe*

133. A la suite des discussions sur les activités futures ainsi que sur la procédure écrite sur la base des propositions préparées par son président, la sous-commission a approuvé le programme de travail qui se concentre sur le processus de règlement transnistrien, le processus de règlement chypriote, et le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan/le conflit dans le Haut-Karabakh. Le programme de travail a été approuvé par la sous-commission.

134. Dans le cadre de la discussion sur ses activités futures, la sous-commission a convenu de l'interprétation de ses méthodes de travail en vue d'accroître l'efficacité de ses travaux, sur la base d'un document officieux (non-paper) que j'ai préparé en ma qualité de président de la commission.

#### *2.6. Le conflit dans le Haut-Karabakh*

135. Le 11 janvier 2021, sur proposition de la Fédération de Russie, le Premier Ministre Pashinyan et les Présidents Poutine et Aliyev ont signé une nouvelle déclaration trilatérale, faisant suite à la déclaration des 9-10 novembre 2020, qui avait mis un terme aux hostilités dans le Haut-Karabakh. Cette deuxième déclaration entendait mettre en œuvre le paragraphe 9 de la Déclaration des 9-10 novembre sur le déblocage de toutes les liaisons économiques et de transport dans la région. Pour cela, elle prévoyait l'établissement d'un Groupe de travail tripartite dirigé par les Vice-Premiers ministres de la République d'Arménie, de la Fédération de Russie et de la République d'Azerbaïdjan, qui serait chargé d'établir une liste des principaux domaines de travail issus du paragraphe 9 de la Déclaration du 9 novembre 2020, en fixant comme priorités les communications ferroviaires et routières. Le Groupe de travail a effectivement commencé ses travaux et s'est réuni à huit reprises, et tout dernièrement le 20 octobre 2021.

136. Le 12 mai 2021, des troupes azerbaïdjanaises se sont avancées de 3,5 kilomètres en territoire arménien (dans la province de Syunik et dans celle de Gegharkunik). Le gouvernement azerbaïdjanais a fait valoir l'absence de démarcation frontalière claire dans ce secteur et le fait que, selon certaines cartes remontant à l'époque soviétique, les localités concernées se trouvaient en territoire azerbaïdjanais. A la date de sortie du rapport, les troupes azerbaïdjanaises ne s'étaient pas retirées de ces localités. En dépit d'une médiation russe et de l'appel de la Fédération de Russie à une accélération de la délimitation de la frontière et des opérations de démarcations, des secteurs frontaliers entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont désormais soumis à des incursions, à des captures de personnel militaire<sup>39</sup> etc. Le 22 octobre 2021, lors des discussions du Club Valdaï, un think tank russe, à Sotchi, le Président Poutine a déclaré que le plus important maintenant est de régler définitivement la situation à la frontière et que, pour cela, l'État-major de l'Armée russe a les cartes qui montrent où passaient la frontière entre les républiques soviétiques [d'Arménie et d'Azerbaïdjan] durant la période soviétique<sup>40</sup>.

137. Le 22 avril, la Commission de suivi a émis une [déclaration](#) sur le conflit dans le Haut-Karabakh. Elle y rappelait, entre autres, qu'elle avait suivi de près à la fois le conflit et les développements depuis la déclaration trilatérale des 9 et 10 novembre 2020 et que les co-rapporteurs pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan avaient publié

<sup>39</sup> Co-présidents du Groupe de Minsk de l'OSCE, [Déclaration](#) (anglais) du 28 mai 2021 relevant, entre autres, la détention de six soldats arméniens le 27 mai.

<sup>40</sup> Club Valdaï, [transcription de la session plénière de la 18e réunion annuelle \[transcript of the plenary session of the 18th annual meeting\]](#) (anglais), 22 octobre 2021.

régulièrement des déclarations communes sur les développements. Elle se félicitait des avancées sur la voie de la mise en œuvre de la déclaration trilatérale, mais se disait préoccupée par des allégations selon lesquelles toutes les personnes détenues dans le contexte du conflit n'avaient pas été échangées. Elle estimait en outre que les deux parties devraient renforcer leur coopération et communication pour libérer les secteurs devant être déminés afin d'assurer la sécurité des civils. Elle rappelait aussi que le paragraphe 8 de la déclaration trilatérale faisait clairement référence à toutes les personnes détenues, sans distinction concernant le statut de ces personnes assigné par l'une des parties. Elle appelait l'Azerbaïdjan à faire en sorte que tous les prisonniers arméniens soient libérés et remis aux autorités arméniennes sans délai, attirant l'attention sur les préoccupations exprimées par la Cour européenne des droits de l'homme concernant les 188 Arméniens qui auraient été capturés par l'Azerbaïdjan. De plus, elle estimait que l'établissement d'une mission internationale indépendante chargée d'enquêter sur le conflit et les allégations de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire durant les récentes hostilités était essentiel pour créer un contexte propice à la réconciliation et à l'instauration d'une véritable paix. Elle déclarait que le patrimoine culturel est important pour toutes les parties au conflit et qu'il était prioritaire de mettre en place des mécanismes nécessaires à sa protection. La Commission chargeait donc sa Sous-commission sur les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe d'explorer de manière plus détaillée des mécanismes concrets pour résoudre ces deux problèmes.

138. Enfin, la Commission appelait les deux parties à entamer des contacts constructifs avec les institutions internationales pertinentes, en particulier le Groupe de Minsk de l'OSCE, en vue de mettre pleinement en œuvre la déclaration trilatérale, et d'entamer les négociations de paix.

139. Le 27 septembre 2021, l'Assemblée a adopté la [Résolution 2391 \(2021\)](#) et la [Recommandation 2209 \(2021\)](#) sur les « Conséquences humanitaires du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan/le conflit du Haut-Karabakh », dont le contenu soutient totalement les positions exprimées par la Commission de suivi le 22 avril 2021.

#### **4. Quelques réflexions concernant une possible amélioration des méthodes de travail de la Commission de suivi pour une efficacité et un impact accrus**

140. La Commission de suivi et ses rapporteurs ont poursuivi leurs activités en 2021 en dépit des difficultés et restrictions entraînées par la pandémie de COVID-19 qui pénalisent particulièrement cette Commission. En effet, plus que leurs homologues dans d'autres Commissions, ses rapporteurs s'appuient, dans le cadre du dialogue politique prévu par la procédure de suivi, bien plus sur des contacts directs. Certes, les visioconférences auxquelles participent différentes parties prenantes sont devenues un outil utile pour le recueil d'information, mais elles ne peuvent pas remplacer les rencontres en personne. Selon une pratique bien établie au sein de la Commission, les rapports de suivi ne peuvent être préparés sans une mission d'enquête dans le pays concerné.

141. Ceci m'amène à la question plus générale de la préparation des rapports de suivi. Conformément au Règlement, la Commission de suivi a un mandat permanent qui lui charge de suivre les pays soumis à une procédure de suivi stricto sensu ainsi que les pays engagés dans le dialogue post-suivi. La préparation d'un rapport concernant ces derniers n'exige pas un renvoi spécifique du Bureau. Le mandat de la Commission l'oblige à présenter des rapports par pays à une certaine fréquence, qui ne peut malheureusement pas toujours être respectée.

142. La situation est différente lorsqu'il s'agit de rapports d'examen périodique (dans leur format actuel) prévus par le mandat de la Commission révisé en 2018. Permettez-moi de rappeler que, selon les règles révisées, la Commission est saisie, conformément à l'article 26, pour préparer des rapports d'examen périodique sur tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont ni soumis à une procédure de suivi complète ni engagés dans un dialogue post-suivi. L'ordre et la fréquence de ces rapports sont décidés par la Commission en fonction de ses méthodes internes de travail et pour de solides motivations, avec comme objectif de produire au fil du temps des rapports d'examen périodique sur tous les États membres. La Commission travaille actuellement à ce type de rapport pour six États membres (France, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Roumanie et Saint-Marin).

143. L'article 26 du Règlement prévoit que les saisines des Commissions sont valables deux ans. Cela veut dire que les rapports de suivi périodiques devraient être préparés et adoptés par la Commission de suivi dans les deux ans suivant sa saisine par le Bureau, tout comme les rapports dans toutes les autres Commissions de l'Assemblée.

144. Cette obligation s'est déjà révélée inadaptée pour la procédure de suivi unique concernant la préparation de rapports au cours des trois dernières années de sa mise en œuvre.

145. Si toutes les autres Commissions de l'Assemblée n'ont peut-être pas de difficulté à respecter une échéance stricte, il convient de souligner que la procédure de suivi pour la préparation de rapports est bien plus lourde, si je puis utiliser cette expression.

146. Premièrement, la nomination des rapporteurs est différente de celle appliquée dans d'autres Commissions et implique directement les groupes politiques qui présentent leurs candidats en fonction de la répartition convenue entre eux. Malheureusement, il arrive fréquemment que la nomination par les groupes prenne du retard pour un certain nombre de raisons et que certains postes ne soient pas pourvus pendant longtemps. On le voit bien en ce moment, comme je l'ai décrit dans la section 2.1 du présent rapport. A la date de sa rédaction, 2 postes sont toujours vacants et ce n'est pas une situation exceptionnelle, loin de là. Inutile de souligner qu'une telle situation nuit à la préparation d'un rapport mais également au processus de suivi tout entier.

147. La Commission de suivi est la seule commission à désigner deux co-rapporteurs pour chaque rapport. Certes, cela se justifie par la nécessité d'assurer un équilibre politique et dans un souci d'impartialité, toutefois, cette condition peut entraîner des retards – parfois considérables – dans la préparation de rapports car des engagements internes ou des élections dans les pays respectifs des co-rapporteurs empêchent des activités conjointes telles que des visites pendant des laps de temps très longs. De plus, la démission d'un des co-rapporteurs, par exemple en cas de non-réélection, peut considérablement impacter la préparation de rapports.

148. Deuxièmement, la procédure de suivi pour la préparation des rapports prévoit plusieurs étapes que ne connaissent pas d'autres Commissions. Un projet de rapport approuvé par la Commission est transmis aux autorités du pays concerné pour commentaires ; les autorités ont six semaines pour les communiquer et ce n'est qu'après examen des commentaires que la Commission peut approuver une version finale du rapport et adopter un projet de résolution. L'ensemble du processus prend bien plus de temps que les procédures appliquées dans d'autres Commissions.

149. Troisièmement, et c'est là le plus important, le dialogue politique indispensable et crucial pour progresser dans le cadre de la procédure de suivi ne peut être mené que lorsqu'il y a des interlocuteurs fiables dans le pays concerné.

150. Enfin, point non négligeable, n'oublions pas que les règles introduisant des rapports de suivi périodiques dans leur nouveau format ont imposé une nouvelle charge de travail considérable au secrétariat de la Commission qui n'a pas vu ses équipes renforcées. Il y a des limites au nombre de missions ou d'auditions qui peuvent être organisées dans un laps de temps limité par un nombre limité d'agents et nous devrions demeurer réalistes.

151. Dans ce contexte global, les restrictions qu'on espère temporaires aux déplacements liées à la pandémie apportent un autre argument en faveur de la prorogation de la validité des saisines pour les rapports de suivi périodiques renvoyés à la Commission de suivi.

152. Comme l'a montré notre expérience de ces trois dernières années, il est difficile, et souvent impossible, de préparer un rapport de suivi périodique sur deux ans, ce qui est très court, tout en respectant tous les critères ci-dessus. La Commission a été dans l'obligation de demander la prolongation de la durée de validité de la saisine pour la Hongrie et la Roumanie, du fait de diverses raisons hors du champ de ses responsabilités. Le Bureau l'a suivie dans son raisonnement et prorogé la saisine. Cependant, il est plus que probable que les mêmes difficultés se présenteront durant la préparation des prochains rapports de suivi périodique.

153. C'est pourquoi je propose de modifier les règles pertinentes en vue de faire passer le délai d'une saisine pour rapport de suivi périodique de trois, voire quatre ans.

154. J'aimerais également revenir sur la question de la nomination des rapporteurs. L'activité de rapporteur pour le suivi prend beaucoup de temps et demande une disponibilité de tous les instants – avec la flexibilité que cela entraîne – des rapporteurs pour un pays, que ce dernier soit soumis à une procédure complète de suivi ou à un examen périodique. Malheureusement, comme au cours des années précédentes, la disponibilité de candidats appropriés pour occuper des fonctions vacantes de rapporteurs, puis leur disponibilité afin de s'acquitter des missions exigeantes qui sont les leurs, se sont révélées des problèmes préoccupants pour la Commission. À cela il convient d'ajouter la rotation relativement élevée des rapporteurs durant la période concernée, plus les limitations entraînées par la pandémie de COVID-19, le tout ayant causé des retards dans la préparation d'un certain nombre de rapports.

155. Comme je l'indiquais plus haut, au fil du temps la question de la disponibilité de rapporteurs s'est posée de plus en plus au vu de l'augmentation du nombre de rapports entraînée par le renforcement de la procédure concernant l'examen périodique du respect par tous les États membres des obligations qu'ils ont souscrites lors de leur adhésion. Du fait de cette situation, il y a actuellement 39 postes de rapporteur à la Commission. Dans le même temps, il convient de souligner que l'augmentation du nombre de rapporteurs permet une meilleure rotation de ces fonctions entre les groupes politiques, un souhait que les membres de la Commission expriment de longue date. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que le recours plus fréquent à la rotation des fonctions de rapporteurs entre les groupes politiques pourrait contribuer à pallier en partie la pénurie de rapporteurs pour occuper des fonctions non pourvues.

156. Pour toutes les raisons que je viens de mentionner dans cette partie de mon rapport, il sera important de traiter la question de la disponibilité de rapporteurs de manière systémique autant que systématique. Je ferai quelques propositions soumises à examen par la Commission en vue de guider une discussion approfondie de cette question au sein de la Commission. Cependant, le rôle des groupes politiques pour apporter des solutions doit être souligné et ils devraient être invités (incités ?) à faire de la disponibilité pour l'occupation de fonctions de rapporteur un critère clé lors de la sélection de leurs représentants pour la Commission.

157. En lien avec le point précédent, je voudrais aussi soulever la question de la représentativité hommes-femmes. Actuellement, 8 des 39 rapporteurs sont des femmes et 20 des 82 membres de la Commission sont des femmes<sup>41</sup>. Ces chiffres montrent clairement qu'il est nécessaire d'assurer une représentation par sexe plus équilibrée dans les nominations par les groupes politiques, tant pour leurs représentants au sein de la Commission que pour ce qui est d'occuper des fonctions de rapporteur.

158. Il a été suggéré de réduire le nombre global de postes de rapporteurs en ne nommant qu'un seul rapporteur pour les rapports d'examen périodique. Après mûre réflexion, j'ai rejeté cette suggestion. Le principe de nommer deux rapporteurs de deux groupes politiques différents a été la clé de voûte qui a permis d'assurer l'impartialité et l'objectivité des rapports de suivi, qui conditionnent leur acceptation par les pays concernés. De plus, cela irait à l'encontre des efforts de la Commission pour harmoniser les procédures de suivi et d'examen périodique.

159. A plusieurs occasions, la Commission a été placée dans la situation de devoir remplacer des rapporteurs actifs et engagés pour un pays donné soumis à la procédure de suivi complète ou à un dialogue post-suivi simplement du fait que le mandat quinquennal du rapporteur était arrivé à son terme. Dans le même temps, il serait souhaitable que la Commission ait plus de possibilités de remplacer des rapporteurs qui structurellement n'ont pas le temps de s'acquitter de leurs missions de rapporteur. La question de la durée du mandat pour des rapporteurs chargés de pays soumis à la procédure de suivi complète ou engagés dans un dialogue post-suivi devrait être réexaminée et il s'agirait de réfléchir à la possibilité de désigner des rapporteurs pour des mandats multiples, mais d'une durée plus courte. Au lieu d'un seul mandat de cinq ans, on pourrait envisager la possibilité de mandats de 3 ans [ou de deux mandats de 4 ans]. Cela permettrait à la fois de mettre fin à un mandat et de conserver des rapporteurs disponibles et dont le travail donne satisfaction pour un pays donné, outre que cela permettrait de réduire la période de latence pendant laquelle un membre ne peut être désigné pour un pays dont il a assuré le suivi.

<sup>41</sup> Représentation hommes-femmes au sein de la Commission de suivi.

	COMPOSITION		RAPPORTEURS		RAPPORTS DE SUIVI COMPLET		RAPPORT DIALOGUE POSTSUIVI		RAPPORTS EXAMEN PERIODIQUE	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
PPE/DC	16	9	8	4	3	3	3	0	2	1
SOC	17	7	10	3	7	1	1	1	2	1
ADLE	10	4	6	1	2	0	1	0	3	1
CE/AD	13	0	4	0	4	0	0	0	0	0
GUE	6	0	3	0	1	0	0	0	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>3</b>