

Doc. ...

Version provisoire

## L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier – décembre 2022)

### Rapport<sup>1</sup>

Rapporteur : M. Piero Fassino, Italie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

#### 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 États 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 États 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 complète de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Hongrie, République de Moldova, Pologne, Serbie, Türkiye et Ukraine) et des trois 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, les Pays-Bas et Saint-Marin.
2. L'Assemblée prend note de l'attention soutenue que porte la commission à l'évolution des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.
3. Elle félicite la sous-commission sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe pour les travaux qu'elle a entrepris pendant la période considérée en ce qui concerne les conséquences de la guerre entre la Fédération de Russie et la Géorgie, et en particulier les faits récents survenus dans les régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud, ainsi que l'évolution récente du processus de règlement du conflit transnistrien.
4. Elle confirme qu'à la suite de la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022 d'exclure la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe avec effet immédiat, en réaction à l'agression russe contre l'Ukraine, la procédure de suivi concernant la Fédération de Russie a été immédiatement close car le mandat de la commission de suivi est limité aux États membres du Conseil de l'Europe.
5. L'Assemblée se félicite de l'évolution positive constatée et des progrès réalisés au cours de la période considérée dans les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complète ou engagés dans

---

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

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 14 décembre 2022.

un dialogue postsuivi, exprime son inquiétude face à certains développements négatifs et à certaines lacunes persistantes 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 tout en étant prête et déterminée à coopérer et à aider les États membres à cet égard. En particulier :

6. En ce qui concerne les pays soumis à la procédure de suivi complète :

6.1. s'agissant de l'Albanie : l'Assemblée se félicite que les principaux partis d'opposition reprennent les travaux du parlement à la suite des élections législatives de 2021. Elle appelle la majorité au pouvoir et l'opposition à surmonter la polarisation profonde et la crise politique systémique dans le pays. L'Assemblée note avec satisfaction que le Parlement a prolongé le délai constitutionnel pour le contrôle de tous les juges et procureurs du pays. Elle prend note de la nouvelle carte judiciaire proposée pour l'Albanie et encourage toutes les parties prenantes à veiller à ce que cette nouvelle carte ne compromette pas l'accès des citoyens au système judiciaire. L'Assemblée constate avec satisfaction que toutes les structures de lutte contre la corruption sont désormais pleinement opérationnelles et espère que cela se traduira par un nombre accru de condamnations pour corruption de haut niveau, qui reste un problème. Tout en se réjouissant que les autorités aient annoncé leur intention de retirer de l'ordre du jour du parlement le « paquet d'amendements contre la diffamation », elle exprime sa profonde inquiétude face à la dégradation du système médiatique en Albanie. Elle appelle les autorités à s'abstenir de toute action ou politique qui pourrait avoir un effet négatif sur la liberté d'expression et la liberté des médias dans le pays ;

6.2. s'agissant de l'Arménie : se référant à la [Résolution 2427 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite des progrès notables réalisés dans le développement démocratique de l'Arménie et appelle les autorités à achever la réforme du cadre électoral, à poursuivre la réforme du système judiciaire et à renforcer la liberté des médias. L'Assemblée décide de continuer à suivre avec attention les développements concernant les équilibres institutionnels et l'enracinement d'une culture démocratique ;

6.3. s'agissant de l'Azerbaïdjan : l'Assemblée se réjouit de l'engagement affiché par les autorités en faveur du dialogue politique mais regrette qu'en général, la situation en Azerbaïdjan ne se soit pas améliorée et qu'un certain nombre de préoccupations concernant l'État de droit, la démocratie pluraliste et les droits humains restent sans réponse. Il s'agit notamment des graves inquiétudes que suscitent l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté des médias et la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté politique, ainsi que les allégations de torture et de mauvais traitements commis par les services répressifs et les conditions de détention insatisfaisantes ;

6.4. s'agissant de la Bosnie-Herzégovine : l'Assemblée prend note de la tenue d'élections générales et appelle les élus à procéder sans délai à la formation d'institutions au niveau de l'État et des entités et à adopter les réformes essentielles demandées par l'UE, le GRECO et l'OSCE. L'Assemblée invite également les autorités nouvellement constituées à entreprendre des réformes constitutionnelles et électorales afin de mettre la Constitution en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, conformément au groupe d'affaires *Sejdić et Finci* ;

6.5. s'agissant de la Géorgie : se référant à la [Résolution 2438 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite des progrès accomplis par la Géorgie dans le respect de ses obligations et engagements et encourage toutes les forces politiques à répondre aux recommandations et préoccupations restantes exprimées dans cette résolution. À cet égard, elle reste préoccupée par l'extrême polarisation politique du pays qui compromet les réformes et la participation des parties prenantes aux réformes nécessaires à la poursuite de la consolidation démocratique et de l'intégration euro-atlantique du pays. L'Assemblée invite instamment les autorités à mettre en œuvre une évaluation approfondie et indépendante de leurs réformes du système judiciaire, afin d'orienter les réformes futures visant à garantir une véritable indépendance du système judiciaire dans le pays. Elle prend note de l'évolution récente de la situation des médias et des préoccupations exprimées à cet égard. Elle encourage les autorités à prendre toutes les mesures possibles pour réduire les tensions qui secouent le système médiatique. L'Assemblée réitère son soutien total à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières

internationalement reconnues, et fait part de ses préoccupations concernant l'occupation illégale et l'annexion rampante par la Fédération de Russie des régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud, une situation qu'elle condamne. Elle encourage les autorités à donner suite aux douze recommandations de l'Union européenne afin que le pays puisse obtenir le statut de candidat à l'adhésion à l'UE auquel il aspire légitimement.

6.6. s'agissant de la Hongrie : se référant à la [Résolution 2460 \(2022\)](#), l'Assemblée rappelle sa décision du 13 octobre d'ouvrir une procédure de suivi pour traiter les questions relatives à l'État de droit et à la démocratie, notamment la concentration excessive des pouvoirs et le recours à des ordres juridiques spéciaux ou à des lois cardinales, qui sont restées largement sans réponse. Elle invite les autorités hongroises à revoir leur cadre électoral à la lumière de l'avis 2021 de la Commission de Venise et à améliorer l'environnement médiatique de manière à garantir l'équité du processus électoral. Elle demande aux autorités hongroises de réviser d'urgence la loi relative aux services de sécurité nationale et d'abroger la législation relative à la « diffusion de fausses informations ». Prenant note des mesures prises pour améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques, renforcer la transparence du processus législatif et améliorer le cadre de la lutte contre la corruption, l'Assemblée encourage vivement les autorités à solliciter l'expertise du Conseil de l'Europe pour s'assurer de la conformité de ces mesures avec les précédentes recommandations de la Commission de Venise et du GRECO ;

6.7. s'agissant de la République de Moldova : l'Assemblée reconnaît que le pays a été confronté à de nouveaux défis considérables causés par la guerre qui a éclaté dans l'Ukraine voisine, ainsi que par la pandémie et la crise énergétique et économique. Elle félicite les autorités moldaves pour leur gestion de la crise des réfugiés et la résilience et la solidarité dont a fait preuve la population. L'Assemblée appelle les autorités à poursuivre sans faiblir les réformes entreprises pour rétablir l'État de droit et la confiance dans les institutions de l'État, en consultation avec toutes les parties prenantes. Elle se félicite de la coopération constructive établie avec la Commission de Venise, en particulier pour la réforme du système judiciaire et du ministère public. Elle encourage les autorités à adopter le nouveau Code électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée se réfère à la résolution ... (2023) sur le respect des obligations et engagements de la République de Moldova et invite les autorités à la mettre en œuvre ;

6.8. s'agissant de la Pologne : l'Assemblée souligne le rôle exemplaire joué par le pays dans le contexte de l'agression russe en Ukraine, ainsi que l'aide considérable apportée à ce pays, notamment en accueillant plus de 1,4 million de réfugiés ukrainiens sur son territoire. Dans le même temps, l'Assemblée reste très inquiète en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne et l'adhésion du système judiciaire aux règles et normes européennes en matière d'état de droit. Elle est aussi profondément préoccupée par les jugements du Tribunal constitutionnel polonais qui considèrent que l'article 6 (droit à un procès équitable) est incompatible avec la Constitution polonaise dans certaines conditions. L'Assemblée réaffirme sa position selon laquelle ces arrêts constituent une remise en cause inacceptable de la suprématie de la Convention européenne des droits de l'homme et vont à l'encontre de l'obligation qu'ont tous les États membres d'appliquer pleinement la Convention et les arrêts de la Cour. Elle appelle les autorités polonaises à exécuter sans condition les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en modifiant sa Constitution si nécessaire. L'Assemblée considère que le manque d'indépendance du Conseil national de la magistrature est un obstacle majeur qui empêche le pays de respecter ses engagements en matière d'État de droit et elle appelle à la réforme du Conseil national de la magistrature conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

6.9. s'agissant de la Serbie : l'Assemblée se félicite de l'adoption en janvier 2022, par référendum, des amendements constitutionnels visant à dépolitiser le système judiciaire, et de l'élaboration de la législation secondaire qui facilitera leur mise en œuvre en coopération avec la Commission de Venise. Elle encourage les autorités serbes à prendre pleinement en compte les recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée salue l'adoption d'amendements à la législation électorale et l'élection d'un parlement plus ouvert et pluraliste en avril 2022, mais elle invite instamment les autorités à s'attaquer à des problèmes de longue date tels que l'accès aux médias, le financement des campagnes électorales ainsi que la pression exercée sur les électeurs, et à adopter des mesures permettant l'examen et l'audit publics des listes électorales.

Pour ce qui est de la lutte contre la corruption, l'Assemblée se félicite des progrès constatés par le GRECO, notamment l'adoption d'un code de conduite à l'usage des parlementaires. Elle encourage les autorités à adopter une stratégie de lutte contre la corruption et à remédier aux lacunes en matière de prévention de la corruption chez les personnes exerçant des fonctions dirigeantes. L'Assemblée reste préoccupée par le niveau de violence à l'encontre des journalistes et par l'environnement médiatique. Rappelant les difficultés rencontrées par les organisateurs du défilé de l'Europride en septembre 2022, l'Assemblée demande instamment aux autorités de garantir pleinement la liberté de réunion. En outre, l'Assemblée attend des autorités serbes qu'elles poursuivent le dialogue pacifique avec le Kosovo<sup>3</sup> en vue de résoudre toutes les questions en suspens.

6.10. s'agissant de la Türkiye : rappelant la [Résolution 2459 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite de l'abaissement du seuil électoral de 10 à 7 %. Elle réitère cependant ses préoccupations concernant le contexte électoral général, notamment les amendements électoraux adoptés en avril 2022 à la lumière des recommandations de l'[Avis de juin 2022](#) de la Commission de Venise, l'état de la liberté d'expression et des médias, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la procédure en cours visant à interdire le deuxième plus grand parti d'opposition, le Parti démocratique des peuples (HDP). Elle appelle les autorités turques à mettre fin aux arrestations de journalistes et de militants de la société civile, qui compromettent davantage l'exercice des droits démocratiques. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, elle demande aux autorités turques de veiller à l'exécution de l'arrêt Kavala, à la remise en liberté de cette personne et de ses coaccusés. Elle encourage vivement les autorités turques à coopérer avec la Commission de Venise pour assurer la conformité du cadre juridique et constitutionnel avec les normes du Conseil de l'Europe et à mettre en œuvre ses recommandations et, à tout le moins, à appliquer la législation électorale dans un esprit qui permettra de garantir des conditions de concurrence équitables ;

6.11. s'agissant de l'Ukraine : l'Assemblée note qu'en raison de l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, aucun suivi normal des obligations et engagements ne peut avoir lieu. Elle salue les autorités ukrainiennes pour les efforts considérables qu'elles ont déployés pour assurer le fonctionnement continu des institutions démocratiques et de l'Etat de droit, malgré la situation difficile présentée par la guerre. A cet égard, l'Assemblée se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul le 18 juin 2022. Tout en se félicitant des réformes et des initiatives législatives qui sont mises en œuvre, notamment pour soutenir son statut de candidat à l'UE, l'Assemblée invite instamment les autorités à veiller, en dépit de la situation difficile, à ce que les normes et principes de la démocratie et de l'Etat de droit soient maintenus autant que possible. L'Assemblée encourage les corapporteurs de suivi pour l'Ukraine à continuer de suivre de près ces développements.

## 7. En ce qui concerne les pays engagés dans un dialogue postsuivi :

7.1. s'agissant de la Bulgarie : l'Assemblée est pleinement consciente que la crise politique majeure à laquelle la Bulgarie est confrontée depuis juillet 2020 en raison des scandales de corruption et qui a entraîné quatre élections législatives anticipées consécutives, a inévitablement eu une incidence négative sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans la [Résolution 2296 \(2019\) de l'APCE](#). Elle souligne qu'une solution est nécessaire pour sortir de l'impasse électorale et souligne la nécessité d'un compromis. Elle exprime sa disponibilité à assister la Bulgarie dans ce processus. Elle demande instamment aux autorités de traiter les préoccupations restantes concernant la corruption de haut niveau, la transparence de la propriété des médias, les droits humains des minorités, ainsi que les discours de haine et la violence à l'égard des femmes. Parallèlement, elle se félicite du bon déroulement des élections qui se sont tenues dans le respect des libertés fondamentales ;

7.2. s'agissant du Monténégro : rappelant la [Résolution 2374 \(2021\)](#), l'Assemblée se félicite de l'évolution de la lutte contre la corruption mais regrette que les nominations à la Cour constitutionnelle et au Conseil judiciaire, nécessaires pour améliorer l'État de droit et le

---

<sup>3</sup>Tout au long de ce texte, 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.

fonctionnement des institutions démocratiques, n'aient pas pu être menées à bien. L'Assemblée appelle les partis politiques à procéder à ces nominations sans délai et à mettre en œuvre les recommandations de l'OSCE/BIDDH concernant le processus électoral avant les prochaines élections présidentielles et législatives ;

7.3. s'agissant de la Macédoine du Nord : l'Assemblée se félicite que la Macédoine du Nord ait signé un accord bilatéral concernant l'adoption d'un cadre de négociation par le Conseil de l'UE en juillet 2022. L'Assemblée encourage les forces politiques de Macédoine du Nord à trouver un compromis politique pour que le pays continue de progresser sur la voie de l'intégration européenne. L'Assemblée encourage également les autorités à poursuivre les réformes engagées pour renforcer l'État de droit, la démocratie et les droits humains, à publier tous les résultats du recensement et, sur la base des progrès significatifs recensés par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPM), à assurer la mise en œuvre concrète de la législation visant à protéger les minorités nationales. Dans le domaine de la justice, l'Assemblée encourage le pays à appliquer les recommandations de juillet 2022 du GRECO et notamment à adopter le nouveau code d'éthique à l'usage des parlementaires et ses lignes directrices ;

8. 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 :

8.1. s'agissant de Malte : se référant à la [Résolution 2451 \(2022\)](#) sur « Le respect par Malte des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe », l'Assemblée réitère sa recommandation à la majorité au pouvoir et à l'opposition d'envisager une réforme de grande ampleur du Parlement maltais afin de mettre en place un parlement exerçant à temps plein, capable d'assurer un véritable suivi parlementaire et de reprendre l'initiative législative. La vulnérabilité persistante du secteur public maltais à la corruption reste un sujet de préoccupation. Dans ce contexte, l'Assemblée regrette que les autorités maltaises n'aient pas suivi sa recommandation de supprimer le programme national de « citoyenneté par investissement ». Si l'environnement médiatique reste préoccupant, l'Assemblée se félicite de la mise en place d'un comité d'experts des médias, dirigé par l'ancien président de la Commission d'enquête indépendante sur le meurtre de M<sup>me</sup> Daphne Caruana Galizia, et de la réponse du gouvernement à ce sujet, ce qui est un signe que les autorités souhaitent répondre à ces préoccupations ;

8.2. s'agissant de la Roumanie : se référant à la [Résolution 2466 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite de la réforme en cours du système judiciaire en Roumanie et a exprimé sa confiance dans le fait que trois projets de loi sur la justice - sur le statut des magistrats, sur l'organisation du pouvoir judiciaire et sur le Conseil supérieur de la magistrature - prendront en compte les recommandations de la Commission de Venise demandées par la commission de suivi. Elle note avec satisfaction que la Roumanie progresse dans le respect des normes du Conseil de l'Europe dans des domaines essentiels pour le fonctionnement des institutions démocratiques, notamment le système judiciaire et la lutte contre la corruption. Elle regrette cependant les points qui suscitent une certaine inquiétude, notamment en ce qui concerne la liberté des médias et la transparence insuffisante de l'emploi des fonds publics par les partis politiques, qui financent des médias pour influencer sur leur contenu ;

8.3. s'agissant de Saint-Marin : l'Assemblée se félicite des récentes réformes visant à renforcer le système d'équilibre des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le pays. L'Assemblée souligne que ces réformes ne doivent pas être considérées comme la fin du chemin, mais comme le point de départ de réformes permanentes visant à garantir le fonctionnement efficace des institutions démocratiques de Saint-Marin et à répondre à toute préoccupation concernant leur vulnérabilité aux conflits d'intérêts et à la corruption. Dans ce contexte, l'Assemblée exhorte les autorités saint-marinaises à veiller à ce que les lois et les réformes soient pleinement et systématiquement mises en œuvre afin de garantir leur efficacité et des résultats tangibles aux yeux des citoyens de Saint-Marin.

9. L'Assemblée réitère son soutien aux efforts déployés par sa commission de suivi pour assurer le suivi des obligations de tous les États membres découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe dans le cadre des rapports périodiques de suivi. Elle est consciente des conditions spécifiques et des exigences procédurales liées à l'élaboration de ces rapports, constate qu'une seule période de renvoi

de deux ans, conformément à l'article 26 du règlement intérieur, est insuffisante, et décide de traiter cette question lors de la prochaine révision générale de son Règlement. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la décision de la commission de réviser ses méthodes de travail internes afin de mieux tenir compte de l'actualité et de l'évolution de la situation dans les États Membres.

10. L'Assemblée déplore le problème persistant de la disponibilité insuffisante des rapporteurs de suivi. Elle invite les groupes politiques à faire en sorte que la disponibilité des rapporteurs à effectuer leur travail soit un critère important lors de la désignation des membres de la commission et des candidats aux postes de rapporteurs, et leur conseille de recourir plus fréquemment à des transferts de postes de rapporteurs entre les groupes afin de remédier à la pénurie de rapporteurs pour les postes vacants. Dans le même temps, elle invite la commission à étudier la possibilité de réviser la limite actuelle du mandat de cinq ans pour les rapporteurs d'un pays faisant l'objet d'une procédure de suivi complète ou engagé dans un dialogue postsuivi, et d'opter pour trois mandats de trois ans, ce qui permettrait à la fois de révoquer et de conserver des rapporteurs disponibles et compétents pour un pays donné.

11. L'Assemblée prend note du fait qu'actuellement 13 des 30 rapporteurs et seulement 28 des 87 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.

12. L'Assemblée note avec satisfaction la poursuite de l'excellente coopération avec la Commission de Venise qui fournit à la commission des compétences juridiques sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans certains pays.

13. L'Assemblée invite la commission à poursuivre les réflexions qu'elle a engagées sur les moyens d'accroître l'efficacité et l'impact de ses travaux.