



Edition provisoire

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2010 – mai 2011)

Résolution 1827 (2011)¹

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail accompli par sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) pour accompagner les dix pays faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Monténégro, Fédération de Russie, Serbie et Ukraine) et les quatre pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monaco, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Turquie) dans leurs efforts pour assurer le plein respect de la démocratie, de l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme.

2. Au cours de la période de référence (juin 2010 – mai 2011), la commission a produit un rapport de suivi complet sur la Géorgie et des évaluations du fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan et en Ukraine. Les rapporteurs respectifs se sont rendus en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en République de Moldova, à Monaco, au Monténégro, en Fédération de Russie, en Serbie, en Turquie et en Ukraine et ont transmis des notes d'information faisant part de leurs observations à la commission pour discussion.

3. De plus, conformément à la pratique établie en 2006, la commission a dressé un rapport périodique sur le troisième (et dernier) groupe de 11 Etats membres du Conseil de l'Europe parmi ceux qui ne font pas l'objet d'un suivi au sens strict ou ne sont pas engagés dans un dialogue postsuivi; ce rapport est basé sur les observations d'autres mécanismes de monitoring du Conseil de l'Europe et marque la fin de deux cycles complets de rapports sur chacun des pays de cette catégorie.

4. L'Assemblée est satisfaite de la manière dont la commission a décidé de poursuivre ses travaux sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie. Par ailleurs, elle prend note des suites données par la commission à la demande d'avis écrit du Bureau de l'Assemblée sur la proposition de résolution sur les «graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie».

5. Au cours de la période de référence, la commission s'est attelée à la mise en œuvre de plusieurs modifications procédurales relatives au mandat des corapporteurs sur le suivi et à sa composition, à la suite de l'adoption des Résolution 1699 (2009) et Résolution 1710 (2010). Elle a, en particulier, procédé à un important renouvellement des rapporteurs, qui s'est traduit, entre autres, par une augmentation du pourcentage de femmes (environ 30%). Même si cela doit uniquement être considéré comme une première étape, il convient néanmoins de saluer les efforts entrepris par la commission pour se conformer à la politique de l'Assemblée en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Cela pourrait avoir valeur d'exemple pour d'autres organes parlementaires, aussi bien à l'Assemblée que dans les parlements nationaux dans lesquels le pourcentage des femmes est faible.

6. De plus, à l'approche de son 15^e anniversaire et dans le contexte de la réforme en cours de l'Assemblée, la commission a ouvert un débat sur les moyens de rendre la procédure de suivi plus efficace et de faire en sorte que tous les Etats membres respectent mieux leurs obligations statutaires.

¹ *Discussion par l'Assemblée le 24 juin 2011 (27^e séance)* (voir Doc. 12634, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Marty). *Texte adopté par l'Assemblée le 24 juin 2011 (27^e séance)*.

7. L'Assemblée s'inquiète de ce que le délai de deux ans pour la présentation d'un rapport sur chaque pays soumis à une procédure de suivi ne soit pas systématiquement respecté. Dans un cas, celui de la Fédération de Russie, six ans se sont écoulés depuis que le dernier rapport ait été examiné à l'Assemblée.

8. De plus, dans certains pays, des crises politiques quasi permanentes font obstacle à l'évaluation correcte des progrès réalisés: à plusieurs occasions, des rapports de suivi complets ont dû être remplacés par des rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques, initialement destinés à permettre à l'Assemblée de réagir rapidement à des développements politiques inquiétants.

9. La tenue d'élections libres et équitables est une condition préalable de la démocratie. Il est regrettable de constater que de graves problèmes continuent d'entraver le bon déroulement des élections dans un certain nombre de pays soumis à une procédure de suivi. Le cadre juridique de certains pays n'est pas encore tout à fait conforme aux normes du Conseil de l'Europe: le manque de pluralisme politique, le caractère inéquitable des campagnes électorales, la violation de la liberté d'expression et de réunion ainsi que des anomalies lors de l'inscription des candidats ou du déroulement du scrutin ne permettent pas toujours l'émergence d'un environnement politique participatif.

10. Des réformes électorales sont en cours en Arménie, en Géorgie et au Monténégro. En Bosnie-Herzégovine, il est urgent de supprimer les restrictions ethniques à l'éligibilité. En Albanie, les autorités ont été invitées par l'Assemblée à améliorer le cadre législatif et à renforcer les capacités de l'administration électorale dans plusieurs domaines. L'Azerbaïdjan n'a pas remédié à tous les problèmes soulevés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en ce qui concerne son code électoral. Les élections législatives de novembre 2010 ont montré que certaines des conditions nécessaires à la tenue d'élections véritablement compétitives n'étaient toujours pas réunies. En Fédération de Russie, plusieurs modifications ont été apportées au Code électoral en 2009-2010. Toutefois, le pluralisme politique limité et l'environnement politique restrictif restent de sérieuses sources de préoccupation et plusieurs problèmes tels que les restrictions à l'enregistrement des partis ou le niveau élevé des seuils fixés ne sont toujours pas résolus. En Ukraine, les incohérences du cadre juridique régissant les élections et le fait qu'il soit manipulé par tous les candidats soulignent la nécessité d'un code électoral unifié, comme l'Assemblée l'a recommandé à maintes reprises. Dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», le code électoral a été modifié en avril 2011, tous les partis de l'opposition boycottant le vote sur les amendements, deux mois seulement avant les élections prévues en juin 2011. En République de Moldova, le droit électoral doit encore être amélioré, en particulier pour ce qui est de l'accès au processus électoral des citoyens moldaves résidant à l'étranger et la mise en place du registre électoral électronique.

11. Les carences en matière électorale ont pour conséquence immédiate la présence d'une opposition marginale ou même l'absence de toute réelle opposition au parlement et, donc, l'absence de dialogue parlementaire avec l'opposition. Il est regrettable que, dans plusieurs pays soumis à une procédure de suivi, les représentations parlementaires soient monopolisées par un nombre limité de forces politiques. De plus, l'absence d'opposition parlementaire s'accompagne souvent d'un climat peu propice aux activités de l'opposition extraparlamentaire, et notamment de violations des libertés fondamentales comme la liberté de réunion, la liberté d'expression ou la liberté de la presse.

12. En Arménie, en Azerbaïdjan et en Fédération de Russie, certaines forces d'opposition importantes ne siègent pas au parlement et il n'y a aucun dialogue politique avec l'opposition extraparlamentaire. En Géorgie, les efforts entrepris par les autorités ont permis d'établir un dialogue entre le gouvernement et une partie importante de l'opposition. En Albanie, l'incapacité du parti au pouvoir et de l'opposition à coopérer à la suite des élections législatives de juin 2009 a déclenché une crise qui n'est toujours pas terminée et a conduit aux événements tragiques de janvier 2011. En Bosnie-Herzégovine, l'incapacité des principaux partis politiques à parvenir à un consensus a conduit à une grave crise politique et empêché la formation d'un gouvernement au niveau de l'Etat depuis les élections d'octobre 2010. En République de Moldova, le manque de consensus entre l'opposition et la coalition majoritaire se traduit par un blocage institutionnel, le parlement ne parvenant pas à élire le président de la République.

13. D'un autre côté, l'usage abusif des stratégies de boycott par les partis d'opposition, comme en Albanie, ou leur refus de participer aux élections, ne facilite pas le processus démocratique.

14. L'incapacité de certains parlements à faire office de plate-forme de dialogue politique est directement liée à un autre problème persistant dans certains pays soumis à une procédure de suivi, à savoir l'existence de déséquilibres constitutionnels, qui sont souvent à la fois la cause et la conséquence d'un manque de représentativité des organes électifs. Les principaux symptômes de ces déséquilibres sont la faiblesse du parlement vis-à-vis de l'exécutif, le manque d'indépendance de la justice et, plus généralement, un mauvais équilibre des pouvoirs.

15. En Arménie, en Azerbaïdjan, en République de Moldova, au Monténégro, en Fédération de Russie, en Serbie et en Ukraine, l'exécutif n'est toujours pas soumis au contrôle du parlement, dont les compétences n'ont toujours pas été renforcées.

16. S'agissant du respect des obligations statutaires par les pays qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi au sens strict, l'Assemblée renvoie aux conclusions des mécanismes de monitoring du Conseil de l'Europe compétents (choisis). Il est à déplorer qu'en dépit d'appels répétés, à la fin du deuxième cycle de rapports périodiques, plusieurs traités importants n'aient pas été signés ou ratifiés par les pays de ce groupe, ce qui fait qu'ils ne sont soumis à aucun mécanisme de monitoring dans certains domaines essentiels.

17. De plus, dans certains pays de ce groupe, les mécanismes de monitoring des grandes conventions ont soulevé des problèmes particuliers. Ainsi, s'agissant de l'exécution effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, des retards préoccupants se produisent en Grèce, en Italie, en Pologne et en Roumanie. Dans certains cas, ils révèlent des problèmes structurels majeurs qui entraînent des violations répétées de la Convention européenne des droits de l'homme.

18. En conséquence, l'Assemblée invite instamment:

18.1. s'agissant des élections et du pluralisme politique:

18.1.1. le Parlement de l'Albanie à mettre en place un cadre législatif amélioré pour le processus électoral et à renforcer les capacités de l'administration électorale en ce qui concerne les listes électorales, la réglementation de la couverture médiatique et du financement des campagnes, les règles de transparence relatives à la propriété des médias, la composition des commissions électorales et les listes de candidats;

18.1.2. le Parlement de l'Arménie à poursuivre le processus de mise en œuvre d'une réforme électorale de grande envergure, en temps voulu pour les élections de mai 2012, afin de garantir à tous les candidats des conditions justes et égales et de renforcer la confiance du public dans le processus électoral, y compris en ce qui concerne la procédure de recours et de réclamation;

18.1.3. le Parlement de l'Azerbaïdjan à revoir le code électoral tel que modifié en 2010 afin d'appliquer les recommandations en suspens de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE), notamment celles portant sur la composition des commissions électorales, l'éligibilité des candidats et les procédures de recours et de réclamation;

18.1.4. le Parlement de la Bosnie-Herzégovine à revoir la Constitution et le droit électoral afin d'éliminer les restrictions ethniques à l'éligibilité en application des normes de la Convention européenne des droits de l'homme;

18.1.5. le Parlement de la Géorgie à poursuivre ses efforts pour introduire un nouveau code électoral basé sur un consensus entre les différentes forces politiques en temps voulu pour les prochaines élections législatives;

18.1.6. le Parlement de la République de Moldova à améliorer sa législation électorale en ce qui concerne l'accès au processus électoral des citoyens moldaves résidant à l'étranger et l'élaboration et la mise en place du registre électoral électronique;

18.1.7. le Parlement du Monténégro à poursuivre ses travaux pour harmoniser la législation régissant les élections législatives avec la nouvelle Constitution;

18.1.8. le Parlement de la Fédération de Russie à remédier aux problèmes en suspens liés au droit électoral, en éliminant notamment les restrictions relatives à l'enregistrement des partis et des candidats, et à abaisser encore le seuil de représentation au parlement;

18.1.9. le Parlement de l'Ukraine à adopter sans délai un code électoral unifié conformément à l'engagement politique pris par les autorités, et le Président à le promulguer;

18.2. s'agissant de la coopération parlementaire avec l'opposition:

18.2.1. le principal parti d'opposition en Albanie (le Parti socialiste) à cesser de boycotter les travaux du parlement et à s'engager dans un dialogue politique constructif avec les autres forces politiques;

18.2.2. les autorités arméniennes et géorgiennes et les forces d'opposition respectives à poursuivre le dialogue politique avec l'opposition;

18.2.3. les autorités azerbaïdjanaises et russes à nouer un véritable dialogue avec l'opposition, y compris l'opposition extra-parlementaire;

18.2.4. les forces politiques de Bosnie-Herzégovine et de République de Moldova à s'engager dans un dialogue constructif afin de surmonter les crises politiques et institutionnelles dans leur pays;

18.3. s'agissant du cadre constitutionnel:

18.3.1. les Parlements de l'Azerbaïdjan, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine à revoir la constitution de leur pays afin de renforcer le contrôle parlementaire sur les actes de l'exécutif;

18.3.2. les Parlements de l'Arménie et de la Géorgie à poursuivre leurs efforts en vue de procéder à des modifications constitutionnelles;

18.3.3. tout en rappelant la responsabilité spéciale de la communauté internationale et en particulier celle du Haut Représentant, le Parlement de Bosnie-Herzégovine à poursuivre ses efforts en vue de procéder à des modifications constitutionnelles;

18.3.4. tout en rappelant les avis de la Commission de Venise, le Parlement de la République de Moldova à poursuivre ses efforts afin de débloquer la crise institutionnelle liée à la non-élection du Président de la République et d'éviter des élections parlementaires anticipées répétées;

18.4. s'agissant des capacités du parlement:

18.4.1. les Parlements de la République de Moldova, du Monténégro et de la Serbie à augmenter leurs ressources et renforcer leurs capacités administratives;

18.5. s'agissant du respect des obligations par les Etats qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi au sens strict:

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

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

18.5.3. la République tchèque et le Liechtenstein à signer et ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie et la Suisse à la ratifier;

18.5.4. le Danemark, la France, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et ratifier le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 177) relatif à la lutte contre la discrimination et l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Norvège, le Portugal, la République slovaque et la Slovénie à le ratifier;

18.5.5. la Suisse à ratifier le Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 9) ajoutant le droit au respect des biens, le droit à l'instruction et le droit à des élections libres au scrutin secret aux droits fondamentaux garantis par la Convention;

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

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

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

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

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

18.5.11. les parlements nationaux de la Roumanie, de la Grèce, de l'Italie et de la Pologne à faire avancer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et à prendre l'initiative de modifications législatives visant à éliminer les problèmes structurels conduisant à des violations répétées de la Convention européenne des droits de l'homme;

18.5.12. les parlements nationaux de tous les Etats membres qui ne sont pas soumis à une procédure de suivi au sens strict à utiliser les rapports périodiques pour alimenter, dans leur pays, le débat sur l'état du respect de leurs obligations en tant que membres du Conseil de l'Europe et promouvoir l'application des recommandations formulées par les organes de monitoring spécialisés du Conseil de l'Europe.

19. L'Assemblée souligne l'importance qu'elle attache à l'indépendance totale des rapporteurs sur le suivi des obligations et engagements dans l'accomplissement de leurs travaux et appelle les autorités de tous les pays à s'abstenir de toute pression pouvant influencer leur jugement.

20. L'Assemblée réitère son engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, l'une des conditions préalables au développement des démocraties, et encourage les rapporteurs à prendre cet aspect en compte d'une manière plus globale dans les pays sous procédure de suivi.

21. L'Assemblée salue le travail remarquable accompli par les mécanismes de monitoring du Conseil de l'Europe et l'acquis qu'ils ont constitué au fil des ans.

22. L'Assemblée est résolue à poursuivre une réflexion plus générale sur les moyens de renforcer l'efficacité et l'impact des procédures de suivi de l'Assemblée à l'égard de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.