



Version provisoire

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Menaces contre la prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire

Rapport*

Rapporteuse : Marieluise Beck, Allemagne, ADLE

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée rappelle ses textes précédents qui affirment la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe, notamment les Résolutions 1738 (2010), 1685 (2009), 1645 (2009), 1606 (2008), 1551 (2007) et les Recommandations 1955 (2010), 1856 (2009), 1832 (2008) et 1792 (2007). Elle souligne qu'il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive et que de graves problèmes liés à la prééminence du droit existent dans d'autres États membres et observateurs.

2. L'Assemblée considère que l'évaluation de la mise en œuvre réelle de ces textes, qui offrent des exemples de problèmes de nature et de gravité diverses rencontrés dans des États représentant des ordres juridiques et des cultures différents, contribuera à affirmer son autorité dans tous les États membres, observateurs et candidats.

3. L'Assemblée déplore qu'un certain nombre de recommandations adressées aux États membres dans ces rapports, en vue de préserver et de renforcer la prééminence du droit, n'ont toujours pas été mises en œuvre par les États concernés :

3.1. En Fédération de Russie, les recommandations de l'Assemblée, notamment celles qui concernent les affaires des anciens dirigeants de la société pétrolière Loukos, l'affaire Magnitski (y compris le premier appel, lancé par la Résolution 1685 (2009), à la libération de Sergueï Magnitski lorsqu'il était encore en vie) et les affaires « d'espionnage » dans lesquelles des universitaires de premier plan et des défenseurs de l'environnement ont été condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement pour de prétendues violations du secret d'État (Résolution 1551 et Recommandation 1792 (2007)) n'ont toujours pas, pour l'essentiel, été mises en œuvre, malgré la libération de Mikhaïl Khodorkovski et Platon Lebedev peu de temps avant la fin de leur peine. La prééminence du droit demeure menacée en Fédération de Russie par un climat d'intimidation des avocats, des journalistes et des militants de la défense des droits de l'homme.

3.2. En Ukraine, l'appel lancé par l'Assemblée pour que les auteurs et les instigateurs et organisateurs du meurtre du journaliste Georgiy Gongadze répondent de leurs actes (Résolution 1645 et Recommandation 1856 (2009)) a été mis en œuvre en partie seulement. Trois agents du ministère de l'Intérieur et leur supérieur, le général Pukach, ont été reconnus coupables de ce meurtre. Mais leur ancien ministre s'est suicidé dans des circonstances suspectes et les accusations lancées par le général Pukach à l'encontre de l'ancien Président et de l'ancien chef de l'administration présidentielle n'ont pas été suivies d'effet.

* Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2014.

3.3. En Allemagne, les recommandations de l'Assemblée en faveur de la mise en place d'éléments d'administration autonome de la justice, afin de limiter le droit reconnu aux ministres de donner des instructions aux procureurs dans des affaires précises et d'augmenter les salaires des juges et des procureurs conformément à la dignité et à l'importance de la fonction judiciaire (Résolution 1685 (2009)) n'ont pas été mises en œuvre. L'Allemagne ne dispose toujours pas d'une administration autonome de la justice et demeure l'un des États membres du Conseil de l'Europe dans lequel les salaires des juges et des procureurs sont les plus bas par rapport au salaire moyen national.

3.4. Pour ce qui est de la France, l'Assemblée se félicite du fait que, conformément à la Résolution 1685 (2009), l'institution du juge d'instruction n'a pas été supprimée, que le droit d'accès des avocats de la défense aux suspects placés en garde à vue dans les services de police a été considérablement renforcé et que la capacité des ministres à donner des instructions aux procureurs a été encore restreinte par la législation. Malheureusement, l'appel lancé par l'Assemblée en faveur du renforcement du rôle des représentants élus des juges et des procureurs par rapport aux membres nommés pour des raisons politiques au sein du Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été entendu. La France reste également l'un des pays dont les ressources allouées à la justice sont les plus faibles par habitant et dont les salaires des juges et des procureurs sont les plus bas par rapport au salaire moyen national. Enfin, des juges et des procureurs se plaignent des fréquentes tentatives d'ingérence des responsables politiques dans leur indépendance.

3.5. Au Bélarus, l'appel lancé par l'Assemblée pour mettre un terme au recours abusif au système de justice répressive à des fins de persécution des opposants politiques, pour amener les hauts fonctionnaires qualifiés par l'Assemblée de suspects dans une série de disparitions de personnalités de haut rang à répondre de leurs actes et pour abolir la peine de mort n'a pas été entendu. Malgré la libération du lauréat du prix Vaclav Havel, Ales Bialiatski, plusieurs opposants politiques restent injustement emprisonnés, les enquêtes ouvertes au sujet de la disparition de personnalités de haut rang sont toujours en cours et n'ont donné aucun résultat et les exécutions se poursuivent.

4. L'Assemblée estime que des enseignements peuvent être tirés des exemples précités pour renforcer la prééminence du droit dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Elle invite notamment les autorités compétentes de tous les États membres, observateurs et candidats à veiller à ce que la justice :

4.1. soit pleinement indépendante, en droit comme en fait, pour pouvoir résister aux poursuites engagées pour des motifs politiques à l'égard des opposants politiques, des journalistes et des militants de la société civile et à l'étouffement des crimes commis ou instigués et organisés par les responsables politiques ; et

4.2. dispose d'un financement suffisant sur le plan des ressources allouées à la justice par habitant et du statut des titulaires d'une fonction judiciaire, afin d'offrir à chaque citoyen un accès effectif à une justice de qualité.

5. L'Assemblée appelle tous les États membres, observateurs et candidats à prendre dûment en considération ses textes, qui traduisent les points de vue d'une majorité de représentants démocratiquement élus des 47 États membres du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs

1. Introduction

1.1. État actuel de la procédure

1. La proposition de résolution sur « La prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : soutenir l'autorité des recommandations de l'Assemblée parlementaire »¹ a été transmise à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport le 21 juin 2010². Lors de sa réunion du 7 septembre 2006, la commission m'a nommée rapporteure. Le 8 mars 2011, elle a examiné une note introductive³ et m'a autorisée à entreprendre des visites d'information en France, en Allemagne et en Fédération de Russie⁴. Lors de ses réunions du 14 avril 2011 à Strasbourg et des 6 et 7 juin 2011 à Oslo, à la demande de la délégation russe, la commission a procédé à un échange de vues sur l'interprétation du mandat de la rapporteure et sur le contenu du rapport prévu ; elle a décidé de modifier l'intitulé initial du rapport, « La prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : soutenir l'autorité des recommandations de l'Assemblée parlementaire », par un nouvel intitulé : « Menaces contre la prééminence du droit dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : affirmer l'autorité de l'Assemblée parlementaire ».

2. Le 7 juin 2011, à Oslo, j'ai participé à un séminaire parlementaire sur « Le renforcement de la prééminence du droit en Europe », organisé par la délégation parlementaire norvégienne auprès du Conseil de l'Europe, en coopération avec le Comité Helsinki de Norvège et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en compagnie de M. Bjorn Engesland, secrétaire général du Comité Helsinki de Norvège, M. William Browder, directeur général d'Hermitage Capital, Royaume-Uni, et de M. Tom Mayne, Global Witness, Royaume-Uni.

3. Le 7 septembre 2011, à Paris, j'ai organisé une table ronde sur l'affaire Sergueï Magnitski, à laquelle a participé Mme Elena A. Panfilova, directrice générale du Centre de recherche et d'initiative pour la lutte contre la corruption, Transparency International, de Moscou et Mme Yevgenia M. Albats, rédactrice en chef du New Times, Moscou ; la délégation russe a été invitée à nommer un expert pour présenter le point de vue des autorités, mais a choisi de ne pas profiter de cette possibilité. Le rapport d'information que j'ai présentée à la commission à cette occasion⁵ a été déclassifié le 3 octobre 2011.

4. Le 8 septembre 2011, j'ai effectué ma visite d'information à Paris, où j'ai rencontré les membres de la délégation française de l'APCE, des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, le procureur général de la cour d'appel de Paris et les directions de l'Union Syndicale des Magistrats (USM) et du Syndicat de la Magistrature (SM).

5. Du 22 au 24 février 2012, j'ai effectué ma visite d'information à Kyiv, où j'ai rencontré des membres de la délégation ukrainienne de l'APCE, le ministre de la Justice, le procureur général et un certain nombre de représentants des ONG et de journalistes. Le 12 mars 2012, j'ai informé la commission des résultats de cette visite.

6. Le 2 octobre 2012, la commission a procédé à un échange de vues avec Mme Morshchakova, ancienne juge à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

7. Le 11 décembre 2012, la commission, dans le cadre du présent rapport et du rapport de M. György Frunda⁶ sur « Le renforcement de la protection et du rôle des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », a décidé de saisir pour avis la Commission de Venise au sujet de deux récentes lois russes : la loi relative aux organisations non commerciales, adoptée le 13 juillet 2012, qui impose l'enregistrement des collaborateurs des ONG qui reçoivent des fonds de l'étranger en qualité « d'agents étrangers », et la loi relative à la trahison et à l'espionnage du 23 octobre 2012, qui étend le champ d'application des dispositions pénales relatives à la « trahison ».

8. Le 9 mars 2013, au vu d'une déclaration faite par la rapporteure, la commission a invité la délégation russe à coopérer à l'organisation d'une visite d'information en Russie.

¹ Doc. 12252 du 10 mai 2010.

² Renvoi n° 3684.

³ Document 2011(11) du 25 février 2011.

⁴ Une visite supplémentaire en Ukraine a été autorisée le 3 octobre 2011.

⁵ « Menaces contre l'état de droit en Russie : l'affaire Sergueï Magnitski », Document 2011 (34) du 30 août 2011.

⁶ Remplacé entre-temps par Mme Mailis Reps (Estonie/ADLE).

9. Le 3 mars 2014, la commission a décidé d'inviter M. Youriy Loutsenko, ancien ministre ukrainien de l'Intérieur, à prendre part à un échange de vues. Cet échange de vues, initialement prévu au cours de la partie de session de l'Assemblée de juin 2014, n'a pas pu avoir lieu en raison de la situation difficile à l'est de l'Ukraine.

10. La durée de mon mandat a été prolongée à trois reprises (la première fois jusqu'en juin 2013, puis jusqu'en juin 2014 et finalement jusqu'à la fin 2014). Ces prolongations visaient à laisser à la délégation russe suffisamment de temps pour coopérer à l'organisation de la visite d'information autorisée par la commission depuis mars 2011.

11. Le 25 juin 2014, j'ai informé la commission que j'étais parvenue à la conclusion que, malgré plusieurs tentatives de ma part et plusieurs appels de la commission et de trois de ses présidents successifs, la délégation russe ne coopérerait pas à l'organisation de la visite d'information et que je présenterais par conséquent un rapport établi à partir des informations réunies par d'autres moyens (notamment l'audition d'experts russes et autres par la commission).

12. En octobre et novembre 2014, j'ai reçu des réponses détaillées à mes questions écrites au sujet de la mise en œuvre de la résolution 1685 par l'Allemagne du Secrétaire d'Etat au Ministère Fédéral de la Justice, M. Christian Lange, et des contributions de MM. Christoph Frank, Président de la Fédération des juges et procureurs allemands (*Deutscher Richterbund, DRB*) et Martin Wenning-Morgenthaler, Porte-parole du Bureau fédéral de la *Neue Richtervereinigung (NRV)*.

1.2. Cadre du mandat

13. Comme l'indique la proposition de résolution sur laquelle repose le présent rapport, l'Assemblée parlementaire adresse régulièrement au Comité des Ministres et aux Etats membres des recommandations portant sur divers aspects de la prééminence du droit.

14. Les récents textes produits par l'Assemblée dans ce domaine s'intéressent notamment aux questions suivantes :

- le fonctionnement de la justice (en particulier son indépendance, l'équité des procédures pénales, la lutte contre la corruption) et
- les problèmes spécifiques liés à des questions telles que la lutte contre le terrorisme, la protection des secrets d'Etat et divers aspects de la coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme.

15. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'Assemblée, qui en est l'un des organes statutaires essentiels, a un rôle important à jouer pour garantir le respect des normes européennes, du fait notamment du double mandat de ses membres, aux niveaux national et européen. Comme indiqué dans la proposition de résolution, l'Assemblée devrait donc accorder une place plus importante au suivi des textes qu'elle a adoptés, en évaluant leur impact et en veillant à leur mise en œuvre effective.

16. Ainsi, le mandat qui m'a été confié, d'après ce que j'en déduis, consiste à évaluer l'impact des textes de l'Assemblée dans ce domaine et à promouvoir leur mise en œuvre effective.

17. Avant même que je ne prenne l'initiative de présenter la proposition de résolution à l'origine du présent rapport, j'avais demandé au service de recherche du Bundestag allemand de réunir les principales résolutions et recommandations produites par l'Assemblée parlementaire entre 2005 et 2010 sur les questions relatives à la prééminence du droit⁷. Cette étude a mis au jour tout un éventail de textes sur des aspects essentiels de la prééminence du droit dans un grand nombre d'Etats membres.

18. Comme je l'ai expliqué dans la note introductive, il m'est impossible, pour des raisons d'ordre pratique, de prendre en compte dans le présent rapport l'ensemble des textes adoptés par l'Assemblée dans ce vaste domaine. J'ai donc proposé d'en faire une sélection en fonction des critères suivants :

⁷ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Dokumentation, Rechtsstaatlichkeit in den Resolutionen und Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 2005-2010, Katharina Lübke/Jan Flasche, 20 pages (WD 2 – 3000 – 051/10).

- J'ai laissé de côté les résolutions qui ont été adoptées dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée, dont le système de rapports réguliers, pays par pays, comporte déjà son propre mécanisme de suivi interne.

- J'ai également laissé de côté les questions particulières qui font déjà l'objet de rapports en vertu de mandats spécifiques, à l'image du rapport que prépare actuellement Christos Pourgourides (et désormais Klaas de Vries) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg (tâche qui incombe encore à l'Assemblée).⁸

19. J'ai donc examiné en priorité les suites données aux résolutions et recommandations adoptées tout dernièrement par l'Assemblée et qui portent particulièrement sur les questions en rapport avec les domaines mentionnés dans le texte de la proposition de résolution, c'est-à-dire le fonctionnement de la justice (notamment son indépendance, l'équité de la procédure pénale et la lutte contre la corruption).

20. Lorsque j'ai élaboré la note introductive, les textes les plus récents de l'Assemblée en la matière étaient les suivants (du plus récent au moins récent) :

- « Recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord » (rapporteur : Dick Marty, Suisse/ADLE)⁹ ;

- « Allégations d'utilisation abusive du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (rapporteuse : Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Allemagne/ADLE)¹⁰ ;

- « Les enquêtes sur les crimes qui auraient été commis par de hauts responsables sous le régime Koutchma en Ukraine – l'affaire Gongadze : un exemple emblématique » (rapporteuse : Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Allemagne/ADLE)¹¹ ;

- « Recours abusif au système de justice pénale au Bélarus » (rapporteur : Christos Pourgourides, Chypre/PPE)¹² ;

- « Equité des procédures judiciaires dans les affaires d'espionnage ou de divulgation de secrets d'Etat » (rapporteur : Christos Pourgourides, Chypre/PPE)¹³.

21. Les pays concernés par ces rapports sont, par ordre alphabétique, l'Allemagne, le Bélarus, la France, la Fédération de Russie et l'Ukraine. Il va de soi que la liste ci-dessus de rapports relatifs à la prééminence du droit qui feront l'objet d'un suivi n'est en rien exhaustive et que de graves problèmes liés à la prééminence du droit se posent dans d'autres États membres et observateurs.

22. Mais, selon moi, le fait d'évaluer la mise en œuvre réelle de ces textes, qui offre des exemples de problèmes de nature et de gravité diverses rencontrés dans des États dont les ordres juridiques et les cultures sont différents, contribuera à affirmer l'autorité de l'Assemblée dans tous les États membres, observateurs et candidats.

23. J'aborderai les pays concernés dans l'ordre suivant, en fonction de la nature et de la gravité des problèmes rencontrés dans les quatre États membres et, enfin et surtout, dans cet État non membre qu'est le Bélarus.

24. Concrètement, j'ai suivi, en Fédération de Russie, en Ukraine, en Allemagne, en France et au Bélarus, les évolutions auxquelles ont donné lieu l'adoption des rapports susmentionnés de l'Assemblée dans des questions essentielles, relatives à l'indépendance de la justice, soulevées par ces rapports, c'est-à-dire, notamment :

- en Fédération de Russie : la question de l'indépendance des tribunaux (y compris les faits nouveaux survenus dans les affaires Mikhaïl Khodorkovski et Sergueï Magnitski), au Caucase du Nord, les avancées réalisées dans la lutte contre l'impunité par les nouvelles structures

⁸ Voir le Doc. 12455. Voir également la Rec. 1955 (2011) et la Rés. 1787 (2010).

⁹ Doc. de l'Assemblée 12276 du 4 juin 2010. Voir également la Rés. 1738 et la Rec. 1955 (2010).

¹⁰ Doc. de l'Assemblée 11993 du 7 août 2009. Voir également la Rés. 1685 (2009).

¹¹ Doc. de l'Assemblée 11686 du 11 juillet 2008. Voir également la Rés. 1645 et la Rec. 1856 (2009).

¹² Doc. de l'Assemblée 11464 du 12 octobre 2007. Voir également la Rés. 1606 et la Rec. 1832 (2008).

¹³ Doc. de l'Assemblée 11031 du 25 septembre 2006. Voir également la Rés. 1551 et la Rec. 1792 (2007).

d'enquête et de poursuites examinées dans le rapport de M. Marty et la situation actuelle des « affaires d'espionnage » soulevées dans le rapport de M. Pourgourides ;

- en Ukraine, les progrès et les résultats de l'enquête judiciaire menée dans l'emblématique affaire Gongadze ;
- en Allemagne, les progrès réalisés dans l'administration autonome de la justice au niveau fédéral et des *Länder* ;
- en France, la proposition de suppression du juge d'instruction et le statut du ministère public et de la défense ;
- au Bélarus, l'évolution du système de justice répressive depuis le dernier rapport de l'Assemblée en 2008.

25. Depuis l'établissement de la note introductive qui a défini le cadre de mon rapport, il s'est écoulé beaucoup de temps et l'Assemblée a adopté plusieurs autres rapports pertinents¹⁴. Mais pour ne pas étirer à l'excès un mandat qui a déjà donné lieu à de longues discussions avec la délégation russe, j'ai décidé de me limiter au suivi des rapports et des questions déjà signalés dans ma note introductive et qui ont été approuvés par la commission.

26. Par ailleurs, au fil du temps, plusieurs de ces questions ont fait l'objet de rapports distincts, qui, soit ont été achevés (comme l'affaire Magnitski traitée par Andreas Gross¹⁵ et certaines affaires de poursuites motivées par des considérations politiques en Ukraine, sur lesquelles s'est penché Pieter Omtzigt dans son rapport « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale »)¹⁶, soit sont toujours en cours d'élaboration (comme le rapport de Michael McNamara sur la situation des droits de l'homme dans le Caucase du Nord)¹⁷. Enfin, la situation au Bélarus a fait l'objet d'un excellent rapport d'Andres Herkel¹⁸, pour lequel j'ai établi un avis¹⁹ au nom de la commission. À cette occasion, j'ai soulevé un certain nombre de points essentiels relatifs au recours abusif au système de justice pénale dans ce pays.

27. Sur ce sujet, afin d'éviter tout chevauchement et toute interférence avec les travaux d'autres collègues, je me limiterai à quelques brèves observations. Cela dit, le présent rapport fournit à l'Assemblée une excellente occasion de prendre du recul sur les travaux qu'elle consacre au quotidien aux sujets d'actualité et d'avoir une vue d'ensemble sur les suites données, pendant une très longue période, à un certain nombre de rapports essentiels consacrés aux diverses menaces qui pèsent sur la prééminence du droit dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Fédération de Russie

28. Pour ce qui est de la Fédération de Russie, mes activités d'enquête ont été entravées par le refus constant de la délégation russe de coopérer à l'organisation de la visite d'information autorisée par la commission au début de l'année 2011. Malgré plusieurs discussions au sein de la commission, ainsi qu'entre les présidents successifs de notre commission, les différents membres de la délégation russe et moi-même, je n'ai pu obtenir la coopération nécessaire. Après le refus de la délégation azerbaïdjanaise de coopérer avec notre ancien collègue Christoph Strässer, c'est la deuxième fois qu'une délégation ne coopère pas avec un rapporteur dûment nommé de cette Assemblée. Je laisse à la commission et à l'Assemblée le soin de tirer les conséquences de ce manque de coopération.

¹⁴ Par exemple le rapport de Kimmo Sasi (PPE /Finlande) [Nécessité de s'occuper d'urgence des nouveaux cas de défaut de coopération avec la Cour européenne des droits de l'homme](#) (Résolution 1991 (2014)) ; ou celui de Mailis Reps (ADLE/Estonie) sur « La corruption : une menace à la prééminence du droit » (Résolution 1943 (2014)) ; ou encore le rapport de Marieluise Bemelmans-Videc (PPE/Pays-Bas) « Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme » (Résolution 1856 (2012)).

¹⁵ « Refuser l'impunité pour les meurtriers de Sergueï Magnitski » (rapporteur : Andreas Gross, SOC/Suisse), Résolution 1966 (2014).

¹⁶ « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale » (rapporteur : Pieter Omtzigt, PPE/Pays-Bas), Doc. 13214 de l'Assemblée du 28 mai 2013, Résolution 1950 (2013).

¹⁷ Voir le Doc. 13064 de l'Assemblée du 14 novembre 2012, « Les droits de l'homme dans le Caucase du Nord : quelles suites donner à la Résolution 1738 (2010) ? ». Le 19 mars 2013, la commission a nommé rapporteur Michael McNamara (SOC/Irlande). Le 25 juin 2013, M. McNamara a également présenté une note introductive (AS/Jur 2013(26)) et a co-organisé l'audition par la commission de trois avocats de la région (Sapiyat Magomedova, Rustam Matsev et Batyr Akhilogov). La visite d'étude dans la région, qui a été autorisée à cette occasion, n'a pas encore eu lieu.

¹⁸ Doc. 12820 de l'Assemblée (9 janvier 2012), Résolution 1857 (2012) et Recommandation 1992 (2012).

¹⁹ Doc. 12840 de l'Assemblée (24 janvier 2012).

29. Face au refus des autorités de coopérer avec moi, j'ai invité les représentants de la société civile à procéder à un échange de vues avec la commission et je leur ai demandé de nous fournir des informations sur les sujets qui relevaient de mon mandat.

30. Concernant l'affaire loukos, la commission a procédé le 2 octobre 2012 à un échange de vues avec Mme Tamara Morshchakova, ancienne juge et vice-présidente de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et membre du Conseil présidentiel pour le développement de la société civile et des droits de l'homme. Mme Morshchakova a présenté le rapport des experts juridiques indépendants établi pour le compte du Conseil présidentiel pour le développement de la société civile et des droits de l'homme et publié en décembre 2011. Ce rapport traite essentiellement des poursuites et de la condamnation dont ont fait l'objet pour la seconde fois Mikhaïl Khodorkovski et d'autres anciens hauts responsables de loukos pour le « vol » ou le détournement de la plus grande partie du pétrole produit par loukos, en sus de la condamnation antérieure pour évasion fiscale et non acquittement de l'impôt dû pour la vente de ce même pétrole. Le rapport repose sur une analyse complète, réalisée par 10 experts juridiques représentant diverses spécialisations (droit pénal, droit des affaires et des entreprises, droit constitutionnel et droit relatif aux droits de l'homme), de l'arrêt définitif rendu dans cette affaire, du procès-verbal des audiences du tribunal et du dossier. Le but n'était pas de statuer une nouvelle fois sur l'affaire, mais de formuler des recommandations adressées aux autorités compétentes, qui devaient servir de base à un dialogue entre les autorités et la société civile. Les experts ont privilégié les questions de droit positif pénal et de droit procédural, de droit des entreprises et de droits de l'homme, notamment en procédant à une comparaison avec les normes appliquées dans la jurisprudence des autres juridictions d'Europe effectuée par Jeffrey Kahn. Les experts ont conclu que les accusations de détournement de fonds étaient dépourvues de fondement, car cette infraction aurait uniquement pu être commise par une personne qui n'était pas propriétaire de l'entreprise, et que la juridiction pénale a refusé à tort de se référer à la jurisprudence des juridictions commerciales russes ; selon plus de 60 précédents des juridictions civiles, les actes en question effectués par les dirigeants légitimes ne pouvaient pas être qualifiés d'infractions pénales. Ces précédents ont été appliqués à d'autres sociétés similaires en Russie, mais pas à la direction de loukos. Dans les deux affaires loukos, les prévenus avaient été mis en accusation et condamnés pour deux infractions pénales de privatisation exclusives l'une de l'autre. Ces deux décisions de justice sont contradictoires. À la suite du premier procès, la société a été condamnée à verser le montant des impôts non acquittés et a été liquidée. Dans la deuxième affaire, les prévenus ont été condamnés pour le vol de biens qui leur appartenaient (et pour la vente desquels ils avaient été jugés coupables de ne pas avoir payé suffisamment d'impôts). Les experts ont également adressé plusieurs recommandations au gouvernement russe : mettre en place des juges non professionnels dans les juridictions commerciales, diminuer le recours à la détention provisoire dans les affaires relatives aux activités commerciales, revoir l'exécution des sanctions pénales et les conditions de libération conditionnelle et modifier le décret présidentiel relatif à la grâce et à l'amnistie présidentielles.

31. Nous savons tous que Mikhaïl Khodorkovski et Platon Lebedev ont été libérés peu de temps avant la fin de leur peine, respectivement en décembre 2013 et janvier 2014. Le troisième ancien dirigeant de loukos à avoir fait l'objet de rapports précités de l'Assemblée, M. Pitchouguine, est toujours en prison. J'ai rencontré M. Khodorkovski peu de temps après son arrivée à Berlin. Il a beaucoup apprécié l'action menée par l'Assemblée en faveur de sa libération. Mais il s'est montré réticent à s'exprimer publiquement, afin d'éviter de causer du tort à ses associés encore en détention.

32. Chacun sait également que la Cour européenne des droits de l'homme a – en bref – conclu en juillet 2013, soit 8 ans après la condamnation de M. Khodorkovski et de M. Lebedev pour fraude et évasion fiscale en 2005, que leur procès n'avait pas été équitable, mais que les éléments de preuve étaient insuffisants pour étayer le grief de condamnation motivée par des considérations politiques²⁰. Il convient de ne pas oublier que la deuxième condamnation de M. Khodorkovski, en décembre 2010, au terme d'un deuxième procès et sur la base des mêmes faits que ceux pour lesquels il avait été condamné en 2005, qualifiés cette fois de vol, est toujours pendante devant la Cour de Strasbourg. En l'espèce, l'absurdité même de la condamnation, qui constitue une violation flagrante du principe *ne bis in idem* et qui est mutuellement exclusive de la première condamnation, en rend le motif politique bien plus flagrant que dans la première affaire.

33. En octobre 2012, M. Pitchouguine a également obtenu gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'homme²¹, qui a conclu que sa condamnation pour meurtre reposait sur un procès inéquitable. Un an plus tard, le 23 octobre 2013, le Présidium de la Cour suprême de la Fédération de Russie a rejeté la

²⁰ Voir Khodorkovskiy et Lebedev c. Russie (requêtes n° [11082/06](#) et [13772/05](#)), arrêt du 25 juillet 2013 (notamment sur l'article 18, paragraphes 897-908).

²¹ Voir Pichugin c. Russie (requête [38623/03](#)), arrêt du 23 octobre 2012.

demande d'annulation de sa condamnation²². L'exécution de l'arrêt de la Cour de Strasbourg est encore pendante devant le Comité des Ministres.

34. L'ONG « Centre d'études juridiques et économiques » de Moscou a pris part à l'examen public précité de la « deuxième affaire Loukos », sous les auspices du Conseil présidentiel des droits de l'homme. Sa direction a ensuite été accusée par le Comité d'enquête d'avoir utilisé des fonds dont Loukos disposait à l'étranger pour influencer de manière illicite la procédure judiciaire concernée. Plusieurs experts qui avaient participé à l'examen public de l'affaire ont été cités à comparaître en qualité de témoins, leurs locaux ont été perquisitionnés et leurs documents et ordinateurs saisis. Pendant la quasi-totalité de l'année 2013, la presse s'est fait l'écho de rumeurs au sujet d'une « troisième affaire Loukos » contre les experts et d'autres personnes soupçonnées d'être des partisans de Mikhaïl Khodorkovski pour « obstruction à la justice » et « blanchiment de capitaux ». Le 19 décembre 2013, le président Poutine, interrogé sur le possible engagement de poursuites pénales à l'encontre des experts dans le cadre de cette affaire, a répondu qu'il ne voyait aucune troisième affaire Loukos se profiler, ni « aucune menace particulière à l'égard de qui que ce soit »²³. Mais, d'après mes informations, le Comité d'enquête a refusé de rendre aux experts les documents saisis et n'a fait aucune déclaration officielle sur les résultats de l'enquête, ce qui peut vouloir dire qu'elle est toujours en cours. Du fait de la persistance de cette incertitude juridique, plusieurs experts ont quitté la Russie et préfèrent pour le moment demeurer à l'étranger.

35. S'agissant de Sergueï Magnitski, l'Assemblée, dans sa Résolution 1685 (2009), avait demandé sa libération, alors qu'il était en détention provisoire et toujours en vie. Nous savons tous que Sergueï n'a pas été libéré, mais est mort en prison dans des circonstances atroces et hautement suspectes²⁴. Vu les résistances rencontrées au départ contre l'inscription de cette affaire à l'ordre du jour de l'Assemblée sous la forme d'un rapport distinct, j'ai organisé des échanges de vues entre notre commission et l'ancien client de M. Magnitski, William Browder, ainsi qu'Elena Panfilova (directrice de Transparency International Russie) et Evgenia Albats (rédactrice en chef du « New Times », Moscou) et présenté une note d'information²⁵ dans le cadre de mon mandat de suivi de la Résolution 1685. Je suis heureuse que ces initiatives aient été suivies d'un véritable rapport d'enquête, dont je ne peux que féliciter notre collègue Andi Gross. Ses conclusions parlent d'elles-mêmes. Il est clair que le cas de Sergueï Magnitski et la fraude massive qu'il a dénoncée ne sont que le sommet de l'iceberg d'un système extrêmement étendu de fraude et de corruption. Malheureusement, la Résolution 1966 (2014) consacrée à l'affaire Magnitski et adoptée en janvier 2014 n'a pas non plus été mise en œuvre. Comme l'a indiqué M. Gross dans une note de suivi présentée à la commission lors de la réunion organisée au cours de la partie de session d'octobre 2014²⁶, tous les recours déposés par la famille de M. Magnitski après l'adoption de la Résolution 1966 ont échoué. Ils visaient à clore la procédure posthume engagée à son encontre et à poursuivre les auteurs du crime dont il a été victime et des infractions qu'il avait dénoncées. La commission a par conséquent conclu à juste titre que les conditions fixées par la Résolution 1966 pour appeler à la prise de sanctions ciblées contre les responsables de ces actes étaient réunies.

36. À propos du Caucase du Nord, les suites données au rapport de Dick Marty sur les « Recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord » (Résolution 1738 et Recommandation 1955 (2010)) font l'objet d'un rapport distinct que prépare actuellement Michael McNamara. Tout ce que je peux dire c'est que, d'après mes propres contacts en Russie et dans la région, la terrible crise décrite par Dick Marty au sujet des droits de l'homme est loin d'être réglée. C'est la raison pour laquelle je considère comme urgent de garder ce sujet à l'ordre du jour en attendant la visite d'information du Rapporteur dans la région, par exemple en discutant de la situation au sein de la commission sur la base d'informations actuelles fournies par des ONG fiables.

37. Au cours de l'été et de l'automne 2014, pour pouvoir terminer le présent rapport, j'ai demandé des informations à un certain nombre d'interlocuteurs non gouvernementaux de Russie. Au vu de leurs réponses, j'ai l'impression qu'il est peut-être préférable, en raison de la détérioration du climat politique et du respect des droits de l'homme en Fédération de Russie, que je ne publie aucune information détaillée qui fasse ressortir leur situation, car cela risquerait de leur causer plus de tort que de bien.

²² Voir <http://www.alexey-pichugin.com/index.php?id=690>.

²³ Voir http://rapsinews.ru/incident_news/20131219/270169830.html#ixzz3EsqfuFvs

²⁴ Voir le rapport de M. Andreas Gross (Suisse/SOC) sur "Refuser l'impunité pour les meurtriers de Sergueï Magnitski", doc. 13356 (18 novembre 2013), paras. 115-144, disponible sur : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20345&lang=FR>

²⁵ Document AS/Jur (2011) 34 du 30 août 2011.

²⁶ Document AS/Jur (2014) 28 du 25 septembre 2014.

38. Je me limiterai par conséquent, en laissant de côté un très grand nombre d'informations précises, hormis les éléments précités qui sont déjà de notoriété publique, à résumer mes constatations dans les termes généraux suivants : en Fédération de Russie, les recommandations de l'Assemblée, notamment celles qui concernent les affaires des anciens dirigeants de la société pétrolière loukos, l'affaire Magnitski (y compris le premier appel, lancé par la Résolution 1685 (2009), à la libération de Sergueï Magnitski lorsqu'il était encore en vie) et les affaires « d'espionnite » dans lesquelles des universitaires de premier plan et des défenseurs de l'environnement ont été condamnés à de lourdes peines d'emprisonnement pour de prétendues violations du secret d'État (Résolution 1551 et Recommandation 1792 (2007)) n'ont toujours pas, pour l'essentiel, été mises en œuvre, malgré la libération de Mikhaïl Khodorkovski et Platon Lebedev peu de temps avant la fin de leur peine. Concernant l'appel de l'Assemblée dans le rapport sur les affaires d' « espionnite » de revoir la législation pertinente en vue de la clarifier et d'en restreindre la portée de ces lois qui ont servies à justifier l'emprisonnement de donneurs d'alerte de bonne foi, les nouvelles lois sur l'espionnage et la haute trahison adoptées fin 2012 semblent aller dans le sens inverse²⁷. En somme, la prééminence du droit demeure menacée en Fédération de Russie par un climat d'intimidation des avocats, des journalistes et des militants de la défense des droits de l'homme.

3. Ukraine

39. Au cours de ma visite d'étude à Kyiv du 22 au 24 février 2012, c'est-à-dire sous le mandat du Président Ianoukovitch, j'ai rencontré le procureur général et le ministre de la Justice. Ils m'ont assuré qu'ils prenaient très au sérieux les travaux de l'Assemblée, tant dans le cadre du suivi du pays que dans celui des différents rapports des commissions spécialisées. Je suis néanmoins rentrée d'Ukraine très préoccupée, notamment au sujet des poursuites engagées à l'encontre de l'ancien ministre de l'intérieur Youriy Loutsenko, qui avait notamment démantelé et engagé la responsabilité pénale d'un « escadron de la mort », composé d'agents de son ministère qui avaient commis certains crimes emblématiques, dont le meurtre du journaliste Georgyi Gongadze. Comme le suivi du rapport consacré par l'Assemblée à l'enquête ouverte au sujet de ces crimes fait partie de mon mandat, je considérais qu'il était de mon devoir d'accorder une attention particulière au cas de M. Loutsenko, ancien allié de cette Assemblée dans cette affaire. M. Loutsenko a été gracié le 17 avril 2013, après deux ans et demi de détention pour des chefs d'accusation fallacieux et motivés par des considérations politiques. Son cas a été présenté de manière assez détaillée dans le rapport de Pieter Omtzigt, « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale »²⁸. Je partage totalement son analyse. La commission avait convenu de l'inviter pour procéder à un échange de vues au cours de la partie de session de juin 2014, mais en raison des événements dramatiques qui ont agité son pays à cette époque il lui a été impossible d'y assister.

40. Dans le compte rendu que j'ai donné à la commission de ma visite d'étude à Kyiv, j'ai également indiqué que le ministre de la Justice jugeait à l'époque le taux de condamnation de 99,7 % trop élevé pour être acceptable. Il estimait qu'il serait inférieur d'environ un tiers avec l'application du nouveau Code de procédure pénale, qui était alors sur le point d'être adopté par la Verkhovna Rada. Le ministre avait évoqué une étude qui avait examiné un grand nombre de condamnations au cours des deux années précédentes. Selon cette étude, l'application des nouvelles dispositions procédurales, qui étaient conformes à la Convention européenne des droits de l'homme, aurait conduit à un acquittement dans environ 30 % de ces affaires. J'ai trouvé ce chiffre remarquable et je recommanderais aux rapporteurs de la commission de suivi sur l'Ukraine de suivre cette question et d'envisager de proposer une amnistie ou tout au moins la tenue de nouveaux procès dans les affaires concernées.

41. L'élucidation de l'affaire Gongadze a connu quelques avancées depuis l'adoption du rapport de l'Assemblée de 2009, dont j'ai été chargée d'assurer le suivi. En 2008, trois agents de grade inférieur du ministère ukrainien de l'Intérieur avaient été condamnés pour leur rôle dans le meurtre de ce journaliste de premier plan. Depuis le début de mes travaux, leur supérieur, le général Pukach, qui s'était évadé après sa première arrestation, a été à nouveau arrêté. En janvier 2013, à l'issue d'un procès au cours duquel il a fourni d'horribles précisions sur le crime et accusé l'ancien président, Leonid Koutchma, et l'ancien chef de l'administration présidentielle, Volodymyr Lytvyn, d'avoir ordonné ce meurtre, il a été condamné pour homicide volontaire. Après le suicide allégué, en 2005, de l'ancien ministre de l'intérieur Youri Kravtchenko, dans des circonstances douteuses déjà évoquées dans le rapport de l'Assemblée de 2009, les autorités judiciaires ukrainiennes ont cherché à faire progresser l'enquête plus haut dans la hiérarchie, comme le demandait l'Assemblée, mais sont arrivées dans une impasse. Bien que quelques doutes subsistent quant au rôle joué par M. Koutchma, les poursuites engagées à son encontre se sont effondrées en décembre

²⁷ Voir <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/russia-president-putin-due-sign-high-treason-bill-2012-11-02> (en anglais)

²⁸ Doc. 13214 de l'Assemblée du 28 mai 2013.

2011, lorsque que le tribunal a conclu que les « enregistrements Melnichenko »²⁹ ne pouvaient servir de preuve puisqu'ils avaient été obtenus de manière illégale. M. Koutchma, qui nie avoir ordonné le meurtre, joue à présent le rôle honorifique d'ancien chef d'État. Il a participé à Minsk aux négociations sur le règlement du conflit à l'est de l'Ukraine. La seule chose que je puisse dire à ce stade, c'est que nous devons rester vigilants pour que le général Pukach n'échappe pas à la sanction pénale pour le crime qu'il a reconnu, quel qu'ait pu être son mobile, qui fait toujours l'objet de recours déposés par les avocats des victimes qui s'éternisent.

4. Allemagne

42. En Allemagne, l'appel lancé par l'ancienne rapporteure de l'Assemblée, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, en faveur de la mise en place d'un Conseil supérieur de la magistrature similaire à ce qui existe dans la plupart des autres États membres du Conseil de l'Europe, n'a pas été entendu, y compris lorsque Mme Leutheusser-Schnarrenberger a été pour la deuxième fois ministre fédérale de la Justice, après son départ de l'Assemblée. Les raisons en sont politiques : à l'exception des Libéraux et des Verts, les principales forces politiques d'Allemagne considèrent que la situation actuelle ne pose aucun problème, malgré les appels répétés des organisations professionnelles de juges et de procureurs à la mise en place d'une dose d'administration autonome de la justice³⁰. La situation actuelle, qui laisse les ministres de la Justice (dans les *Länder* et à l'échelon fédéral) décider du recrutement et de la promotion des juges et des procureurs, n'est pas jugée comme une source de trop d'opportunités pour des abus en raison de la structure fédérale du système judiciaire allemand. Dans les différents *Länder*, les diverses forces politiques exercent le pouvoir à des moments différents, si bien qu'aucun ministre ni parti politique n'est susceptible de se trouver en position d'exercer un contrôle politique inapproprié sur l'ensemble de la justice. Cela dit, la carrière des juges et des procureurs dans chaque *Land* peut fort bien dépendre, dans une certaine mesure, de leur couleur politique, ainsi que de leur qualification et de leur mérite, dont l'évaluation est notoirement difficile. Le recrutement fortement basé sur le mérite³¹ et l'esprit de corps des juges et des procureurs très indépendants semblent offrir une protection assez bonne contre toute influence politique inadmissible. Notamment au niveau des juridictions supérieures (fédérales), un système complexe de freins et contrepoids assure une certaine rotation (chaque parti étant tour à tour représenté avec des candidats perçus comme étant proche de son « camp »). Dans plusieurs *Länder*, certains éléments d'administration autonome de la justice existent déjà, dans d'autres, des discussions continuent à ce sujet. En tout, ce système a permis une composition raisonnablement équilibrée des plus hautes juridictions et un bon degré d'indépendance de la justice en général. Mais je continue à trouver regrettable que la majorité des responsables politiques et des partis politiques d'Allemagne ne veuillent pas abandonner une partie de leur pouvoirs relatifs à la carrière des juges et des procureurs en faveur d'instances d'administration autonome de la justice, qui existent dans la quasi-totalité des autres États membres du Conseil de l'Europe.

43. Je ne souhaite pas soutenir le point de vue selon lequel la justice doit être complètement coupée de la sphère politique, car cela pourrait favoriser un corporatisme excessif. Mais une dose d'administration autonome de la justice, sans exclure une représentation raisonnable des responsables politiques, comme c'est recommandé par la Commission de Venise, serait souhaitable, aussi pour le bon exemple. La contribution reçue des représentants des juges et procureurs cite avec raison le rapport explicatif de la résolution 1685 en soutien de son argument que les structures de l'administration de la justice doivent être telles qu'elles ne peuvent pas être abusées même si elles devaient tomber entre de mauvaises mains.

44. La question de la capacité des ministres à donner des instructions aux procureurs dans une affaire donnée n'est pas encore réglée non plus. Malgré les demandes répétées des organisations professionnelles des juges et procureurs, les ministres de la Justice continuent d'avoir le droit de donner de telles instructions. Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, lorsqu'elle était ministre fédérale de la Justice, s'était engagée publiquement à ne pas faire usage de ce droit. Son successeur, le social-démocrate Heiko Maas, n'a pas

²⁹ Voir « Les enquêtes sur les crimes qui auraient été commis par de hauts responsables sous le régime Koutchma en Ukraine – l'affaire Gongadze : un exemple emblématique », Doc. 11686 de l'Assemblée du 11 juillet 2008, rapporteure Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (ADLE/Allemagne), notamment les paragraphes 6 et 11.1. de la Résolution 1645 (2009) et les paragraphes 56 à 72 de l'exposé des motifs.

³⁰ En 2010, le *Deutscher Richterbund* a même soumis un projet complet de loi modèle sur l'administration autonome de la justice (disponible sur http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/sv_gesetzentwurf_100325.pdf (en allemand) : la *Neue Richtervereinigung* a également soumis des propositions dans ce sens, voir le résumé sur <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/nrv-selbstverwaltungskonzept-116.html>); la NRV souligne qu'une évaluation des structures de la justice a été incluse dans un certain nombre d'accords de coalition, voir https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/bundesvorstand/pdfs/BuVo-2013-11-08_Brief_Koalitionsvereinbarungen_Evaluation_Justizstrukturen.pdf (en allemand).

³¹ Il repose entièrement sur le classement obtenu par les candidats aux examens (anonymes) de fin d'études, dont la gestion est confiée aux ministres de la Justice des Länder.

pris cet engagement. Il a publiquement exprimé son point de vue que sans l'intégration du parquet dans le pouvoir exécutif, les enquêteurs seraient exposés à davantage de pression de l'opinion politique, y compris probablement des hommes et des femmes politiques ; pour cette raison il se disait sceptique si la séparation de l'exécutif rendrait les enquêtes vraiment plus objectives et plus justes³². Dans le contexte des discussions sur l'ouverture d'une enquête concernant les allégations de surveillance illégale par des acteurs étrangers en Allemagne, le Ministre a mis l'accent sur l'indépendance du Procureur fédéral, qui doit être à même de décider de l'ouverture d'une enquête conformément à la loi, sans pressions du Gouvernement ou de l'opposition³³. La majeure partie du travail quotidien de la justice a lieu dans les *Länder*, dont la plupart des ministres de la Justice continuent à défendre leur prérogative de donner des instructions aux procureurs³⁴. En pratique, la question n'est pas aussi dramatique en Allemagne : le « principe de légalité » oblige le ministère public à enquêter et le cas échéant poursuivre l'auteur de toute infraction pénale portée à sa connaissance. Le fait de ne pas poursuivre ou de donner des instructions en ce sens peut constituer une grave infraction pénale : le délit d'obstruction à la justice³⁵ est la garantie systémique du principe de légalité et contre les instructions illicites de ne pas poursuivre. En ce qui concerne les instructions de poursuivre, celles-ci sont moins problématiques, comme l'affaire doit être portée devant un tribunal qui décide en toute indépendance s'il y a assez de preuves (le cas échéant, le procès est ouvert et peut aboutir à une condamnation) ou pas (alors l'ouverture du procès est refusée ou l'accusé est acquitté).

45. Dans les faits, il est tout simplement impossible au ministère public de mener une enquête complète et d'engager des poursuites contre toute personne soupçonnée d'être l'auteur d'une infraction. La législation elle-même prévoit des exceptions au principe de légalité. Certaines infractions peuvent uniquement, de plein droit, être poursuivies à la demande de la victime³⁶. Dans d'autres affaires mineures, le ministère public bénéficie d'une marge d'appréciation assez importante de l'opportunité des poursuites³⁷. Vu les ressources limitées dont disposent le ministère public et l'appareil judiciaire en général, cette exception au principe de légalité devient quasiment la règle. C'est là qu'interviennent les instructions ministérielles : alors qu'il est parfaitement utile qu'un ministre indique au parquet comment exercer sa marge d'appréciation, en mentionnant certaines politiques et certains critères conçus, par exemple, pour lutter contre la surpopulation carcérale ou garantir l'égalité devant la loi, l'extension de fait du « principe de l'opportunité des poursuites » aux dépens du principe de légalité laisse la porte ouverte à la possibilité d'instructions données dans des affaires individuelles, qui peuvent fort bien porter atteinte à l'égalité devant la loi à des fins politiques partisans. Dans sa réponse, le Ministère de la Justice souligne que des instructions à de telles fins ou pour de tels motifs seraient illégales ; que les Ministres font un usage très prudent de leur prérogative de donner des instructions ; et que cette prérogative assure en même temps un contrôle parlementaire sur le parquet. Par contre, les organisations professionnelles des juges et des procureurs ont depuis longtemps fait campagne pour trancher le lien qui existe entre politique et justice, en mettant un terme au droit reconnu au ministre de donner des instructions au procureur à propos d'une affaire précise, pour prévenir l'apparence même d'influence politique inadmissible.

46. J'ai constaté, dans un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, surtout dans certaines anciennes républiques soviétiques, les conséquences négatives causées par des procureurs qui agissent comme des instruments aux mains de l'élite politique, en mettant derrière les barreaux les opposants politiques et en garantissant l'impunité à ceux qui sont au pouvoir³⁸. J'ai donc été d'abord assez surpris d'apprendre qu'en Allemagne un argument constitutionnel est avancé *contre* l'abrogation du droit du ministre

³² Discours d'ouverture de l'Assemblée des juges et procureurs de Weimar le 2 avril 2014 ; résumé et traduction par le secrétariat.

³³ Interview du Ministre avec la radio *Deutschlandfunk* le 4 juin 2014 (citée dans la réponse du Ministère à mes questions écrites ; résumé et traduction par le secrétariat).

³⁴ La contribution de la NRV mentionne l'exception louable de la Saxe, dont le Ministre de la Justice a proposé lors de la Conférence des Ministres de la Justice de 2013 de créer un groupe de travail chargé de discuter de l'abolition de la prérogative ministérielle de donner des instructions dans des affaires individuelles ; tandis que cette proposition a été refusée par la majorité, le récent accord de coalition prévoit que la Saxe continue à œuvrer en faveur de l'abolition de cette prérogative.

³⁵ Articles 258 et 258a StGB/du Code pénal.

³⁶ Voir par exemple les articles 185, 186 et 247 StGB (atteinte à l'honneur, diffamation, vol au sein d'un ménage).

³⁷ Le ministère public peut abandonner les poursuites, par exemple lorsque la culpabilité de l'auteur s'avère minime (article 153 StPO/Code de procédure pénale) ou lorsque l'intérêt de l'État à engager des poursuites pénales peut se satisfaire de l'acceptation volontaire de certaines sanctions, comme le versement d'une somme d'argent (article 153a StPO).

³⁸ Voir par exemple la déclaration de l'ancien procureur général ukrainien, le général Pshonka, cité par Pieter Omtzigt (note 16 ci-dessus, paragraphe 28, note de bas de page 19) : « Naturellement, je suis membre de l'équipe présidentielle. Le Président a pris une lourde responsabilité et a exprimé dans ses décrets et ses décisions sa volonté d'instituer un Etat de droit et une législation de grande qualité et je suis, bien entendu, en ma qualité de procureur général, membre de l'équipe chargée de l'exécution de toutes les décisions prises par le Président » (traduction non officielle ; source : <http://news.liga.net/news/politics/505261-pshonka-schitaet-sebya-chlenom-komandy-yanukovicha.htm>)

de donner des instructions dans des affaires individuelles : en vertu du principe constitutionnel de démocratie, le Gouvernement doit rendre des comptes des actes de n'importe quelle branche de l'exécutif, dont ferait partie le ministère public³⁹. D'autres voient le parquet non pas comme faisant partie de l'exécutif, mais du pouvoir judiciaire, et le gouvernement ne peut et ne devrait pas en être comptable (alors que l'exécutif est bien entendu responsable de la bonne marche et des ressources de la justice). La Cour Constitutionnelle Fédérale a reconnu que le parquet fait partie de la justice, mais elle a également souligné ses caractéristiques exécutives⁴⁰.

47. A mon avis, la responsabilité démocratique du ministère public pourrait être préservée, tout en minimisant le risque d'abus motivés par des raisons politiques, en posant pour principe que toute instruction précise doit être donnée par écrit et rendue publique : dès lors qu'un ministre est en mesure d'expliquer au Parlement et, au final, aux électeurs pour quelles raisons il a donné une instruction précise à un procureur, il y a de fortes chances pour que cette instruction ait été légitime⁴¹.

48. Contrairement à l'auteur du rapport dont je suis chargée d'assurer le suivi, je ne suis pas experte dans le domaine de la justice. Je ne me sens donc pas autorisée à formuler des propositions précises. Mon seul objectif est de contribuer à relancer le débat sur l'administration autonome de la justice et l'indépendance du ministère public en Allemagne et d'inviter instamment les décideurs à tenir compte de l'expérience du Conseil de l'Europe, qui parle clairement en faveur d'un maximum d'indépendance et de transparence de la justice, aussi bien pour les juges que pour les procureurs. Je suis pour cela ravie de constater dans la réponse du Ministère qu'il continue d'être ouvert à la discussion sur la réforme de la justice⁴². Le Ministère souligne également que la justice en Allemagne avec sa structure qui s'est développée historiquement ainsi que son indépendance en pratique jouissent d'une bonne réputation sur le plan international⁴³.

49. Pour ce qui est des ressources allouées à la justice, l'Allemagne se situe en bonne position sur le plan du budget annuel total affecté à l'ensemble des tribunaux et au ministère public par habitant⁴⁴ ; mais les salaires des juges et des procureurs se placent toujours, par rapport à la moyenne nationale, à l'avant-dernier rang en Europe⁴⁵. Ceci dit, j'ai été informé que la justice n'a toujours pas de difficultés à recruter et garder des juristes du plus haut niveau en nombre suffisant⁴⁶.

5. France

50. En raison du refus de la délégation russe de coopérer avec moi, beaucoup de temps s'est écoulé et certains des sujets que j'étais chargée de prendre en compte dans le présent rapport ne sont tout simplement plus d'actualité. C'est particulièrement le cas de la proposition controversée, annoncée à

³⁹ Voir par exemple l'évolution historique présentée par Erardo C. Rautenberg, « Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Judikative », *Neue Justiz* 2003, pages 169 et suiv. (disponible sur : <http://www.gewaltenteilung.de/tag/zuordnung-der-staatsanwaltschaft-zur-judikative>) (en allemand).

⁴⁰ Voir jugement du 20 février 2001, 2 BvR 1444/00 (para. 49) (en allemand)

⁴¹ La *NRV* a attiré mon attention sur le fait qu'une solution de ce type est prévue par la loi dans le *Land* de Schleswig-Holstein.

⁴² La réponse ministérielle attire l'attention sur une étude comparative entreprise par une commission avec des représentants des Ministères de la Justice des *Länder* et du Ministère Fédéral de la Justice modérée par le professeur Albrecht. Cette étude a aussi été discutée dans un groupe de travail du Comité consultatif des juges européens du Conseil de l'Europe (CCJE-GT) du 23 juin 2014. Selon la réponse ministérielle, cette discussion aurait montré que les modèles multiples de l'administration autonome de la justice existant dans différents pays européens ne peuvent pas être comparés en utilisant des critères uniformes.

⁴³ voir World Economic Forum Global Competitiveness Report 2013-2014 (disponible sur : <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>), page 415 (point 1.06); The 2014 EU Justice Scoreboard (disponible sur : http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm), pages 28 pp.

⁴⁴ Commission européenne pour l'efficacité de la justice, *5^e Rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens*, édition 2014 (données de 2012), page 51 : l'Allemagne occupe la quatrième place, après la Suisse, Monaco et le Luxembourg ; par rapport au PIB, l'effort budgétaire de l'Allemagne en faveur de la justice reste légèrement au-dessus de la moyenne (0,338 % du PIB, la moyenne étant de 0,277 %) (page 52).

⁴⁵ Un juge allemand en début de carrière gagne 0,9 fois, et 2,3 fois à la Cour suprême, le salaire moyen national ; la moyenne européenne se situe respectivement à 2,3 fois et 4,2 fois le salaire moyen national. Le seul État membre du Conseil de l'Europe dans lequel le salaire relatif des juges et des procureurs est inférieur encore à celui de l'Allemagne est l'Arménie (respectivement 0,4 et 0,7 fois le salaire moyen national), voir le 5^e Rapport d'évaluation, pages 302 (début de carrière) et 310 (fin de carrière).

⁴⁶ La Cour constitutionnelle fédérale à Karlsruhe a été saisie d'une plainte déposée par des magistrats qui estiment que leurs bas salaires violent la garantie constitutionnelle d'un salaire en rapport avec l'importance de leur fonction ; (voir SPIEGEL, *Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, ob Richter zu wenig verdienen*, disponible sur : https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/49/130630561 ("12 euros nets par heure"); le jugement est attendu début 2015.

l'époque, en 2009, par le président Sarkozy, de suppression de l'institution du « juge d'instruction » en France. Cette proposition a été abandonnée entre-temps, après le changement de majorité. Mais des problèmes persistent, dus au manque de ressources, et un projet de loi visant à promouvoir la coopération entre les juges d'instruction⁴⁷ a été examiné en 2013 ; il n'a toutefois pas été adopté à ce jour⁴⁸.

51. S'agissant du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), après deux réformes effectuées en 2008 et 2010⁴⁹, les magistrats (juges et procureurs) sont finalement devenus minoritaires dans sa composition⁵⁰. Cette situation a été vivement critiquée, y compris par l'Assemblée parlementaire. De plus, les pouvoirs limités du CSM dans la nomination des procureurs continuent à poser problème. Pendant sa campagne présidentielle de 2012, François Hollande avait promis de renforcer l'indépendance de la justice. Mais un projet de loi, destiné notamment à rétablir la part majoritaire des magistrats dans les différentes compositions du CSM et à améliorer le processus des nominations « politiques » au sein du CSM, n'a jamais été adopté⁵¹.

52. Pour ce qui est du statut des procureurs français, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à plusieurs reprises, notamment dans les affaires [Moulin c. France](#) (2011) et [Vassis et autres c. France](#) (2013), que le procureur français n'était pas un « juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires » au sens de l'article 5 (3), car il n'offre pas suffisamment de garanties d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif.

53. Élément positif, une loi relative à l'indépendance des procureurs, qui interdit les instructions individuelles du ministre de la Justice, a été adoptée le 16 juillet 2013⁵². Une autre question, soulevée dans la Résolution 1685 (2009) et dans ma note introductive, a également été réglée de manière positive : le renforcement du droit d'accès des avocats à leurs clients placés en garde à vue, une réforme adoptée en 2011 sous le gouvernement précédent⁵³ et complétée encore en 2014 par une loi transposant en droit français la Directive 2012/13/UE du 22 mai 2012⁵⁴.

54. La situation budgétaire de la justice française reste critique. Les ressources disponibles sont inférieures à celle de la moyenne européenne, comme le montre le tout dernier rapport d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Selon les syndicats, certains tribunaux ne seraient pas en mesure de payer les experts désignés et les prestataires de services⁵⁵. Le rapport de la CEPEJ constate également que le budget disponible pour le programme français d'aide juridictionnelle demeure très modeste et que le nombre de juges, de procureurs et le personnel d'assistance de l'appareil judiciaire français reste inférieur à la moyenne européenne, par rapport à l'importance de la population⁵⁶. Le 10 septembre 2014, la ministre de la Justice a annoncé une réforme supplémentaire intitulée « la justice du 21^e siècle »⁵⁷, qui vise à moderniser la justice française et à l'adapter à la vie quotidienne.

55. Les représentants des juges et procureurs français que j'ai consultés se plaignent vivement des attaques des responsables politiques dont ils font l'objet dans les médias au sujet d'affaires particulières (par exemple à propos des enquêtes ouvertes au sujet de l'ancien président Sarkozy). Les plus hauts

⁴⁷ [Observations](#) de l'USM du 2 octobre 2013.

⁴⁸ [Observations](#) de l'USM du 2 octobre 2013.

⁴⁹ Le 23 juillet 2008, une modification a été apportée à la Constitution, tandis que le 22 juillet 2010, une loi organique a été modifiée.

⁵⁰ [Observations](#) de l'USM du 6 juin 2013 ; pour les différentes compositions du CSM, voir la page 6 de cette note.

⁵¹ [Communiqué](#) de l'USM du 20 juin 2013 et [Communiqué](#) de l'USM du 22 juillet 2013.

⁵² Voir « Le parlement adopte la loi sur l'indépendance du parquet », *Le Monde* du 16 juillet 2013, disponible sur : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/16/le-parlement-adopte-la-loi-sur-l-independance-du-parquet_3448585_3224.html (en français).

⁵³ Loi du 14 avril 2011, disponible (en français) sur : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-14-avril-2011-relative-garde-vue.html>

⁵⁴ Loi du 15 mai 2014 (loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012, voire <http://www.justice.gouv.fr/la-garde-des-sceaux-10016/droit-a-l-information-dans-le-cadre-des-procedures-penales-26703.html>). Cette loi, conforme à la directive de l'UE, renforce le droit des personnes détenues par la police et le droit d'accès de leurs avocats au dossier.

⁵⁵ [Communiqué](#) de l'USM du 20 septembre 2012.

⁵⁶ [Rapport d'évaluation sur les systèmes judiciaires européens](#), édition 2014 (données de 2012), pages 48 (budgets de l'aide juridictionnelle), 162 (nombre de juges) et 269 (nombre de procureurs) par rapport à la population. Le nombre de juges pour 100 000 habitants en France est de 2,9, contre 11,8 pour la moyenne européenne ; le budget de l'aide juridictionnelle par habitant est de 5,60 EUR en France, contre 8,03 EUR pour la moyenne européenne. Les juges et procureurs français restent parmi les moins bien payés en Europe, par rapport au salaire moyen national (un juge français en début de carrière gagne 1,1 fois, et 3,2 fois dans la juridiction suprême, le salaire moyen national ; la moyenne européenne se situe respectivement à 2,3 fois et 4,2 fois.

⁵⁷ <http://www.justice.gouv.fr/la-justice-du-21e-siecle-12563/>.

représentants de l'exécutif ont réagi en soulignant la nécessité de respecter les magistrats. L'affaire du « mur des cons »⁵⁸ a déclenché une nouvelle vague de critiques de la part de certains responsables politiques, qui ont remis en question le traditionnel droit d'adhésion à un syndicat reconnu aux juges et procureurs français et garanti par la Constitution française et l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁹.

56. Selon moi, la combativité même des juges et procureurs français et leur esprit de résistance contre toute ingérence inadmissible dans leur travail, offrent la meilleure garantie qui soit du maintien de l'indépendance de la justice française. Mais pour pouvoir continuer à résister, les juges et les procureurs ont besoin de la protection d'un cadre juridique et institutionnel solide contre les pressions politiques et médiatiques inadmissibles.

6. Bélarus

57. Au Bélarus, à l'examen de la Résolution 1606 (2008), on ne peut guère constater de progrès dans la diminution du recours abusif au système de justice répressive.

58. Contrairement aux demandes particulières formulées par l'Assemblée⁶⁰, la « loi antirévolution »⁶¹ n'a pas été abrogée. Cette loi modifie le Code pénal (y compris l'article 193-1) en réprimant pénalement les activités des organisations non enregistrées de la société civile. Cette loi reste en vigueur, même si j'ai appris qu'elle n'avait pas été appliquée depuis quelques temps. Aucun moratoire n'a par ailleurs été mis en place pour les exécutions. Au contraire, dans la mesure où il est impossible de vérifier ces exécutions en raison du secret qui entoure la peine de mort dans la pratique, la peine capitale continue à être appliquée sans relâche. La rapporteure générale de l'Assemblée sur l'abolition de la peine de mort, Marietta Karamanli, et celles qui l'ont précédé, Renate Wohlwend et Marina Schuster, ont été malheureusement obligées de « montrer du doigt », sous forme de déclarations publiques, un certain nombre d'exécutions tout au long de la période observée⁶².

59. À l'occasion d'une affaire gravissime, j'ai invité la mère d'un jeune homme condamné à mort à être auditionnée par cette commission pendant la partie de session de l'Assemblée de janvier 2012 à Strasbourg. Mme Lyboub Kavalyova a fait à la commission le récit dramatique du sort réservé à son fils et à un ami de celui-ci, de soi-disant terroristes qui ont été reconnus coupables de l'explosion d'une bombe dans une station de métro de Minsk en avril 2011. Ils ont été condamnés à mort par la Cour suprême du Bélarus à l'issue d'un procès clairement dépourvu d'équité. Les aveux de son fils ont été extorqués à celui-ci à force de coups et de pressions psychologiques, alors qu'il n'existait aucune preuve de leur culpabilité. Son fils et son ami avaient au contraire de solides alibis. Les enregistrements de vidéosurveillance, pourtant trafiqués, ne montraient pas clairement ce qu'ils étaient censés montrer. Immédiatement après le prononcé de la sentence, le peu de preuves qui existaient et qui auraient pu être réfutées par une éventuelle nouvelle enquête impartiale, ont été détruites. La date de la prochaine exécution n'avait pas été indiquée à la mère du condamné. Alors qu'elle n'avait jusqu'ici pas été autorisée à voir son fils plus de quelques minutes à la fois, elle s'est vue proposer une visite de trois heures le jour même où les autorités savaient qu'elle serait à Strasbourg pour demander de l'aide. Mais malgré toutes les supplications, y compris celles qui ont été adressées directement au président Loukachenko, les deux jeunes hommes ont été exécutés peu de temps après.

60. Contrairement aux exhortations de l'Assemblée, le décret présidentiel n° 643, qui modifie la procédure administrative applicable aux voyages à l'étranger des ressortissants bélarusses, utilisée pour limiter les déplacements des militants de l'opposition et de la société civile, n'a été ni modifié ni révoqué. Mais j'ai appris que la plupart des personnalités de l'opposition avaient été rayées de la base de données des personnes frappées d'une interdiction de quitter le territoire bélarusse.

⁵⁸ Qualifié de « mur de la honte » au cours de la polémique qui a suivi, il figurait dans les locaux du Syndicat de la Magistrature (SM), politiquement de gauche, et se composait principalement de responsables politiques conservateurs ; voir le commentaire de Nicolas Blot (USM) et d'Evelyne Sire-Marin (SM) in Le Monde du 7 mai 2013 (lien : [Article](#)) et le [Communiqué](#) de l'USM du 25 avril 2013 ;

⁵⁹ [Communiqué](#) de l'USM du 4 mai 2014, qui fait suite à la proposition de M. Éric Ciotti, député, d'une loi interdisant les syndicats au sein de la magistrature.

⁶⁰ Résolution 1606 (2008), paragraphe 8.

⁶¹ Loi n° 71-3 du 15 décembre 2005.

⁶² La plus récente a été l'exécution d'Alyaksandr Hrunou début novembre 2014 (voir la déclaration conjointe de Marietta Karamanli (SOC/France) et Andrea Rigoni (ADLE/Italie), disponible sur : <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=5278&lang=1&cat=5>).

61. La question des prisonniers politiques n'est toujours pas réglée au Bélarus, comme l'a fait remarquer l'Assemblée pour la dernière fois dans sa Résolution 1857 (2012). Les condamnations arbitraires d'opposants politiques prononcées à l'issue de procès dépourvus d'équité au titre de dispositions pénales générales (par exemple détournement de fonds, fraude, contrefaçon ou évasion fiscale) ou les condamnations prononcées en vertu de la « loi antirévolution » précitée se poursuivent. La victime la plus connue de ce genre de pratique, le très respecté militant des droits de l'homme Ales Bialiatski, premier lauréat du prix Vaclav Havel des droits de l'homme en 2013, a été fort heureusement libéré après près de trois années passées en prison⁶³. Mais plusieurs autres personnes qui semblent satisfaire aux critères retenus par l'Assemblée pour la définition des prisonniers politiques dans sa Résolution 1900 (2012) sont toujours en détention⁶⁴.

62. La justice pénale au Bélarus est aussi abusée pour forcer des opposants politiques, des activistes de la société civile et des journalistes indépendants à s'exiler. D'anciens prisonniers politiques ayant été obligés à signer des aveux, sont soumis à de lourdes mesures de « surveillance préventive » après leur libération. Des allégations de délits fiscaux ou routiers etc. font partie de la liste des instruments servant à menacer les opposants du régime de (ré-) emprisonnement. Pour cette raison, de nombreux membres de premier plan de l'opposition se sont exilés, notamment après 2010. En octobre 2014, l'activiste des droits de l'homme Elena Tonkacheva, une citoyenne russe qui réside au Bélarus depuis 30 ans, a été expulsée du Bélarus et interdite de séjour pour trois ans, formellement pour cause d'une contravention routière mineure (dépassement de la vitesse autorisée).

63. Enfin et surtout, j'aimerais faire un commentaire au sujet du recours aux sanctions ciblées contre les individus personnellement responsables des violations des droits de l'homme au Bélarus. Rappelons que l'Assemblée, dans sa Résolution 1606 (2008) avait invité instamment

« les juges, les procureurs et les fonctionnaires de police du Bélarus à éviter, autant que possible, de participer à ces recours abusifs au système de justice pénal, et à faire preuve de courage et d'imagination pour atténuer les effets de la législation inique sur les victimes ».

64. Un certain nombre d'affaires, dont l'exactitude est démontrée documents à l'appui par des défenseurs des droits de l'homme, comme celle d'Ales Bialiatski⁶⁵, témoignent du fait que les fonctionnaires en question n'ont en réalité tenu aucun compte du conseil de l'Assemblée.

65. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires qualifiés par l'Assemblée dans sa Résolution 1371 (2004) de suspects de quatre disparitions de personnalités de haut rang⁶⁶ n'ont toujours pas été amenés à rendre des comptes devant un tribunal.

66. Dans ces conditions, il est cohérent que les sanctions ciblées imposées par l'Union européenne et les États-Unis à l'encontre d'auteurs connus de violations des droits de l'homme sont toujours en vigueur contre un certain nombre de hauts responsables bélarusses⁶⁷.

7. Conclusion

67. Après avoir examiné, dans la mesure du possible, les suites données par les États membres à un certain nombre de résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée parlementaire, je ne peux que conclure que l'autorité des textes adoptés par l'Assemblée est assez limitée. Ce n'est guère surprenant, puisque les textes de l'Assemblée ne sont pas juridiquement contraignants. Mais l'attention de l'opinion publique que génère un rapport étayé par de solides recherches et le caractère persuasif des arguments avancés peuvent avoir une influence sur le processus décisionnel. Après tout, les textes adoptés par l'Assemblée traduisent les points de vue d'une majorité de représentants démocratiquement élus des citoyens de l'ensemble des 47 États membres. Cela peut également avoir un certain poids devant la Cour

⁶³ Voir le compte rendu de la rencontre de M. Bialiatski avec la présidente de l'APCE Anne Brasseur le 2 juillet 2014 <http://spring96.org/en/news/71883/print>.

⁶⁴ Voir la liste établie par le Centre « Viasna » (Printemps) des droits de l'homme, disponible sur : <http://spring96.org/en/news/49539>.

⁶⁵ Voir par exemple la compilation réalisée par le Centre « Viasna » des droits de l'homme, disponible sur : <http://spring96.org/en/news/60676>.

⁶⁶ M. Sheyman, ancien chef de l'administration présidentielle et ancien procureur général ; le colonel Pavlichenko, du ministère de l'Intérieur ; et M. Sivakov, ancien ministre de l'Intérieur (voir le document 10062/2004, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10456&lang=FR>).

⁶⁷ Voir <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/belarus.aspx> (sur les sanctions américaines) et <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:288:0069:0124:FR:PDF> (sur les sanctions de l'UE).

européenne des droits de l'homme, notamment lorsqu'elle cherche à démontrer la présence d'un « consensus européen » à l'appui de son interprétation de la Convention.

68. Quant aux questions qui concernent la Fédération de Russie, les autorités ne m'ont pas donné le point de vue officiel, comme je n'ai pas pu les rencontrer. J'ai cependant pu, y compris en faisant usage des informations déjà disponibles dans le domaine public, tirer un certain nombre de conclusions utiles. L'exercice d'évaluation de la mise en œuvre véritable des rapports pertinents de l'Assemblée, qui offrent des exemples de divers types de menaces pesant sur la prééminence du droit dans des systèmes judiciaires et cultures juridiques différents, peut parfaitement contribuer à l'appréciation de l'autorité de l'Assemblée dans tous les États membres, observateurs et candidats. Mes conclusions à cet égard sont résumées dans l'avant-projet de résolution qui précède le présent rapport.

69. J'aimerais pour conclure souligner que le refus de la délégation russe de coopérer avec moi a rendu mon travail beaucoup plus difficile. Un tel comportement, pareil à celui que les autorités azerbaïdjanaises avaient adopté vis-à-vis du rapporteur de l'Assemblée sur la question des prisonniers politiques, M. Christoph Strässer, ne devrait pas rester sans conséquences. Je laisse à l'Assemblée le soin de tenir compte de cette question.