



Doc. 11628
09 juin 2008

Situation de la démocratie en Europe

Fonctionnement des institutions démocratiques en Europe et évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée

Rapport

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

Rapporteur: M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Tout au long de la période d'examen (avril 2007-juin 2008), la commission de suivi a continué à accompagner les 11 pays faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi (à savoir l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, Monaco, le Monténégro, la Fédération de Russie, la Serbie et l'Ukraine) et les 3 pays participant à un dialogue postsuivi (la Bulgarie, la Turquie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine») dans le processus de renforcement de leurs institutions démocratiques.

Le présent rapport évalue à la fois les progrès et les manquements quant aux questions récurrentes qui se posent dans tous ces pays, notamment: la séparation des pouvoirs et le rôle du parlement; les élections et la réforme du système électoral; les partis politiques et leur financement; la lutte contre la corruption; le pluralisme dans le domaine des médias; l'autonomie locale et régionale; les conflits éventuels et le rôle du parlement en ce qui concerne l'instauration d'un climat de confiance.

Parallèlement, des rapports périodiques concernant le troisième et dernier groupe des 11 États membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi ont été élaborés, et figurent dans l'addendum du présent rapport. Les États en question sont: la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

Un certain nombre de propositions sont également avancées en ce qui concerne les relations de la commission de suivi avec les autres organes et institutions de suivi du Conseil de l'Europe, notamment la proposition d'organiser une audition qui constituerait un cadre d'échange d'idées et de définition de modes d'amélioration des synergies. Les États membres sont également invités à créer ou renforcer les mécanismes nationaux chargés de veiller à une mise en œuvre adéquate des conclusions des organes de suivi du Conseil de l'Europe. Sont également adressées au Comité des Ministres d'autres propositions, visant notamment à optimiser les synergies, à faire bénéficier le programme d'activités de l'Organisation des analyses des organes de suivi, ou encore à soutenir l'action des organes de suivi par des ressources supplémentaires.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	9
C. Exposé des motifs, par M. Serhiy Holovaty	10
1. Introduction	10
2. Fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ...	10
2.1. Etats faisant l'objet d'un suivi	10
2.2. Etats membres participant au dialogue postsuivi	38
2.3. Demandes d'ouverture d'une procédure de suivi	42
3. La commission de suivi et les autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe	44
3.1. Optimisation des synergies et contribution des organes de suivi au programme d'activités de l'Organisation	45
3.2. Renforcement du suivi spécifique par les mécanismes du Conseil de l'Europe et les mécanismes nationaux compétents; la surveillance parlementaire	46
4. Conclusions	47
Annexe – Tableau des ratifications et signatures des principales conventions du Conseil de l'Europe prévoyant un mécanisme de suivi par le troisième groupe de 11 Etats membres	49

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire prend acte du travail d'accompagnement qu'accomplit sa commission de suivi auprès des 11 pays faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldova, Monaco, Monténégro, Fédération de Russie, Serbie et Ukraine) ainsi qu'auprès des trois pays avec lesquels s'est engagé un dialogue postsuivi (Bulgarie, Turquie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine») au long du processus de renforcement des institutions démocratiques de ces Etats dans le respect des principes de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme.
2. L'Assemblée salue en particulier l'initiative prise par la commission de suivi d'apporter une contribution au débat qu'elle mène sur l'état de la démocratie en Europe en mettant, dans le rapport d'activité de cette année, l'accent sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres mentionnés ci-dessus, en se fondant sur ses rapports de suivi par pays les plus récents. Certains de ces rapports ont été établis suivant une procédure accélérée en vue de permettre à l'Assemblée de réagir rapidement et efficacement à des situations urgentes et critiques telles que:
 - 2.1. la dissolution, en avril 2007, du Parlement ukrainien par décret présidentiel après des mois de crise politique;
 - 2.2. l'élection présidentielle anticipée en Géorgie, en janvier 2008, proclamée dans une tentative de résoudre la crise politique qui avait éclaté dans le pays après plusieurs jours de manifestations politiques et la déclaration de l'état d'urgence en novembre 2007;
 - 2.3. la crise postélectorale en Arménie, en février 2008, qui a conduit à la déclaration de l'état d'urgence, et les événements dramatiques du 1er mars, au cours desquels 10 personnes ont trouvé la mort et plus d'une centaine de personnes ont été blessées;
 - 2.4. la préparation de l'élection présidentielle en Azerbaïdjan, qui doit avoir lieu en octobre 2008.
3. Les rapports de la commission de suivi font apparaître les progrès et les manquements suivants.
4. S'agissant du respect de la séparation des pouvoirs et du rôle du parlement:
 - 4.1. dans un certain nombre d'Etats membres (Albanie, Moldova) les parlements ont vu se renforcer progressivement leur rôle ainsi que leur influence sur la vie politique, mais il reste encore beaucoup à faire en vue de renforcer le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif et d'améliorer le système de freins et contrepoids (*checks and balances*) en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, à Monaco, dans la Fédération de Russie et en Ukraine. Il faut veiller à donner à l'opposition un rôle et des droits appropriés, conformément à la [Résolution 1601 \(2008\)](#) de l'Assemblée, et il faut engager un dialogue politique entre la majorité au pouvoir et l'opposition, tant au sein qu'en dehors du parlement (Arménie et Azerbaïdjan), ou l'améliorer (Géorgie);
 - 4.2. il faut engager, de toute urgence, une réforme constitutionnelle en vue de garantir une réelle séparation des pouvoirs ainsi que le bon fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, à Monaco et en Ukraine. Il faut également engager une réforme en Turquie en vue d'assurer l'entière conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme. La nouvelle Constitution doit être correctement mise en œuvre au Monténégro. L'assistance que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) apporte ou pourrait apporter à ces Etats membres au cours du processus de révision de la Constitution, souvent à la demande de la commission de suivi, revêt une importance significative;
 - 4.3. l'indépendance du judiciaire à l'égard des autres branches du pouvoir devrait être renforcée en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, en Géorgie, à Monaco, au Monténégro, en Serbie, dans la Fédération de Russie et en Ukraine.
5. S'agissant des élections et de la réforme électorale:
 - 5.1. rappelant sa [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée réitère que la tenue d'élections libres et équitables constitue un élément essentiel de la démocratie ainsi qu'une condition préalable à l'instauration d'institutions démocratiques;
 - 5.2. tout au long de la période couverte par le rapport (avril 2007-juin 2008), des élections parlementaires ou présidentielles ont eu lieu dans la plupart des Etats faisant l'objet d'une procédure de suivi ou avec lesquels a été engagé un dialogue postsuivi; ces élections ont été observées par une délégation de l'Assemblée en Arménie, en Géorgie, à Monaco, au Monténégro, dans la Fédération de Russie, en Serbie, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», en Turquie et en Ukraine;

5.3. une réforme électorale doit encore être engagée en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Monténégro, en Moldova, en Fédération de Russie, en Serbie, en Ukraine et en Turquie. Cette réforme, qui pourrait être menée avec l'assistance de la Commission de Venise, devrait notamment avoir pour objectifs:

5.3.1. d'abaisser le seuil électoral, qui est encore trop élevé, notamment dans la Fédération de Russie (7 %) et en Turquie (10 %). Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de l'abaissement du seuil électoral à 3 % en BosnieHerzégovine et à 5 % en Géorgie; elle déplore, en revanche, la récente décision prise par le Parlement moldove de relever ledit seuil à 6 % pour les listes des partis;

5.3.2. d'améliorer les listes électorales en Albanie, en Géorgie, au Monténégro et en Ukraine, et d'abolir, dans cette dernière, les dispositions en vertu desquelles les personnes se rendant à l'étranger au cours de la période préélectorale peuvent être rayées de la liste des électeurs en Ukraine;

5.3.3. de mettre en place une administration électorale impartiale et transparente en Arménie et en Azerbaïdjan en vue de restaurer la confiance de la population dans le processus électoral;

5.3.4. d'instaurer une procédure efficace de plaintes et d'appels liés aux élections en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova;

5.3.5. de veiller à créer des conditions équitables pour tous les partis en lice, y compris pour ce qui concerne la couverture de la campagne, qui doit être juste et sans parti pris (Arménie, Azerbaïdjan, Moldova et Fédération de Russie); les manquements observés à cet égard dans cette dernière ont amené les observateurs de l'Assemblée à conclure que, si les élections parlementaires de décembre 2007 ont été libres, elles n'ont toutefois pas été équitables;

5.3.6. de veiller à opérer, entre l'Etat et les partis politiques/ candidats, la séparation qui s'impose au Monténégro et dans la Fédération de Russie;

5.3.7. de mettre un terme au harcèlement et à l'intimidation des candidats et des partisans de l'opposition en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et dans la Fédération de Russie;

5.3.8. d'abroger les dispositions constitutionnelles et législatives autorisant la révocation par les partis politiques de représentants du peuple («mandat impératif») dans la Fédération de Russie, en Serbie et en Ukraine;

5.3.9. d'abroger en Serbie et au Monténégro les dispositions législatives permettant aux partis politiques de changer après les élections l'ordre des candidats sur les listes électorales, étant donné que ces dispositions limitent la transparence et induisent en erreur les électeurs;

5.4. à la suite de l'enquête qu'elle a menée sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi au titre de la fraude électorale au Royaume-Uni, la commission de suivi a conclu que le système britannique est clairement ouvert à la fraude, vulnérabilité qui résulte du système électoral plutôt abscons d'inscription des électeurs sans identifiant personnel. La situation s'est trouvée exacerbée par l'introduction du vote par correspondance sur demande, surtout dans le cadre des dispositions en vigueur avant les modifications apportées au Code électoral en 2006. Toutefois, malgré la vulnérabilité du système électoral, l'Assemblée, considérant qu'au Royaume-Uni les élections sont menées de manière démocratique et sont le reflet de la libre expression de la volonté du peuple, a décidé de ne pas ouvrir de procédure de suivi au titre de ce pays.

6. S'agissant des partis politiques et de leur financement:

6.1. l'Assemblée réaffirme que la révocation par les partis politiques de représentants du peuple («mandat impératif») est une pratique inacceptable et contraire aux principes de l'Etat de droit et de la séparation des pouvoirs. Les règles relatives à l'enregistrement des partis politiques et à l'interdiction de blocs électoraux, combinées avec celles qui imposent un seuil électoral de 7 %, minimisent, voire réduisent à néant, les chances des petits partis de participer efficacement à la vie politique dans la Fédération de Russie;

6.2. pour ce qui concerne notamment le financement des partis politiques, l'Assemblée renvoie aux premiers résultats des évaluations effectuées par le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) durant le troisième cycle d'évaluation relative à la transparence du financement des partis, qui font apparaître que, alors que les Etats membres ont intensifié leurs efforts de réglementation dans ce domaine, les normes nationales varient considérablement d'un pays à l'autre et, à certains égards, ne répondent pas aux normes du Conseil de l'Europe;

6.3. par conséquent, l'Assemblée recommande que tous les Etats membres qui n'ont pas encore établi des organes de contrôle indépendants, spécialisés et puissants sur le financement des partis politiques et de la campagne électorale, le fassent dans les meilleurs délais;

6.4. l'Assemblée réitère sa recommandation selon laquelle une loi sur les partis politiques doit être adoptée en vue de garantir la transparence du financement des partis à Monaco et au Monténégro.

7. S'agissant de la lutte contre la corruption:

7.1. malgré les efforts louables que les autorités ont déployés avec l'assistance du Conseil de l'Europe, l'adoption de stratégies nationales de lutte contre la corruption et la mise en œuvre de plans d'action, la corruption demeure un problème majeur dans la quasi-totalité des Etats membres faisant l'objet d'une procédure de suivi;

7.2. l'Assemblée appelle les autorités des Etats membres à mettre en œuvre les recommandations du GRECO, notamment celles relatives à l'amélioration de la législation nationale et à l'application effective des mesures adoptées. Les efforts déployés par les Etats en vue d'éradiquer la corruption devraient inclure à la fois des mesures de répression et des mesures de prévention et de coordination politiques. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa recommandation par laquelle elle invite les Etats à prendre des mesures en vue de garantir l'établissement d'une fonction publique professionnelle et respectueuse des règles éthiques en Albanie, en Géorgie et en Ukraine;

7.3. l'Ukraine devrait ratifier la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) du Conseil de l'Europe.

8. S'agissant du pluralisme des médias:

8.1. l'absence de pluralisme des médias a suscité au sein de l'Assemblée un certain nombre de préoccupations pour ce qui concerne l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldova et la Fédération de Russie. Des défaillances dues à la monopolisation de quelques médias par des groupes politiques et des dirigeants d'entreprises en Serbie ont également suscité des préoccupations. L'indépendance des organes de régulation des médias devrait être garantie en Arménie et en Azerbaïdjan;

8.2. malgré les efforts déployés avec l'assistance du Conseil de l'Europe, le processus de création d'un véritable service public de radiodiffusion n'a pas encore été achevé en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova, dans la Fédération de Russie et en Ukraine. En Bosnie-Herzégovine, pays qui s'est doté d'un des mécanismes d'autorégulation les plus avancés d'Europe, la création d'un service de radiodiffusion public unifié doté d'une administration à l'échelon national constitue l'une des conditions pour la signature de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne;

8.3. la censure, les poursuites et l'incarcération, l'intimidation des journalistes et même les menaces physiques à leur encontre continuent d'avoir cours en Azerbaïdjan, dans la Fédération de Russie et en Turquie. L'Assemblée se félicite de la dépénalisation de la diffamation en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie et en Ukraine, et de sa dépénalisation partielle en Moldova et dans «l'exRépublique yougoslave de Macédoine». Elle exhorte les autres Etats membres concernés à poursuivre le processus de dépénalisation de la diffamation. Parallèlement, le code de déontologie des journalistes doit être amélioré dans beaucoup d'Etats membres, éventuellement avec l'assistance du Conseil de l'Europe;

8.4. l'enquête que la commission de suivi a menée sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la monopolisation des médias électroniques et la possibilité d'abus de pouvoir en Italie a confirmé que le spectre des médias italiens présente une anomalie dans le secteur télévisuel avec l'une des plus fortes concentrations à l'échelon national en Europe. Néanmoins, les citoyens italiens ont généralement accès à une grande diversité de sources d'information et de programmes dans le paysage médiatique. En conséquence, l'Assemblée a estimé que l'anomalie présentée par l'un des médias électroniques ne justifiait pas l'ouverture d'une procédure de suivi à part entière concernant l'Italie mais qu'il conviendrait que la commission de suivi suive les évolutions législatives en Italie dans ses rapports périodiques.

9. S'agissant de la démocratie locale et régionale:

9.1. l'Assemblée note que bon nombre des Etats membres faisant l'objet d'une procédure de suivi ou étant engagés dans un dialogue postsuivi doivent accélérer le rythme des réformes engagées dans la décentralisation. L'absence de définition claire des compétences des pouvoirs locaux constitue un obstacle à une décentralisation effective en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Moldova et en Serbie. De plus, les ressources dévolues aux pouvoirs locaux ne correspondent souvent

pas aux compétences décentralisées et sont inégalement réparties (Arménie, Bosnie-Herzégovine, Moldova, Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Ukraine). La question non encore résolue de la décentralisation empêche les pouvoirs locaux d'exercer leurs compétences de façon effective en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Serbie et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Les procédures de contrôle sont souvent complexes et obscures, ce qui crée le risque d'une ingérence indue de la part du pouvoir central dans les activités des pouvoirs locaux et régionaux (Arménie, Azerbaïdjan, Moldova);

9.2. dans certains Etats membres, les autorités locales sont trop petites et trop faibles pour assumer des responsabilités importantes en matière de prestation des principaux services publics (Arménie, Azerbaïdjan, Moldova). C'est pourquoi l'Assemblée salue les efforts déployés par les autorités de ces pays en vue de mettre en place des mécanismes de coopération entre les municipalités, par exemple en Arménie et en Moldova, et les encourage à persévérer. En outre, l'Assemblée encourage les Etats membres à envisager d'élaborer et de mettre en œuvre des réformes territoriales en vue de renforcer les communes et d'accroître durablement leur capacité financière. De telles réformes pourraient, le cas échéant, inclure l'établissement de structures régionales autonomes dotées de capacités opérationnelles et financières accrues;

9.3. de plus, une véritable décentralisation appelle le renforcement des capacités des deux niveaux de pouvoir public; il s'agit, pour le gouvernement central, de travailler dans le contexte de la prestation de services décentralisés et, pour les pouvoirs locaux, de participer pleinement à la mise en œuvre des politiques de décentralisation et de travailler à améliorer en permanence leurs performances en perfectionnant les normes de leadership et de gestion stratégique, de prestation de services, de participation de la communauté et d'éthique publique (Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Moldova, Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Ukraine).

10. S'agissant des conflits non résolus qui perdurent dans les Etats membres faisant l'objet d'une procédure de suivi:

10.1. l'Assemblée considère que la démocratie ne pourra être consolidée en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova tant que l'intégrité territoriale de ces pays n'aura pas été restaurée;

10.2. l'Assemblée salue l'initiative qu'a prise la commission de suivi d'organiser en novembre 2007, à Berlin, une audition sur «les conflits gelés» dans le Haut-Karabakh, en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Transnistrie. A cet égard, l'Assemblée réaffirme le rôle que peuvent jouer les parlements nationaux en vue de promouvoir l'instauration de la confiance, condition préalable au règlement pacifique des conflits. L'Assemblée peut également apporter son aide en vue de créer un climat propice aux négociations, par le biais de l'instauration d'un dialogue à l'échelon parlementaire. Par conséquent, l'Assemblée encourage l'organisation d'autres auditions sur les conflits susmentionnés;

10.3. parallèlement, l'Assemblée regrette qu'aucun développement positif n'ait été enregistré au cours de la période couverte par le rapport (avril 2007-juin 2008) pour ce qui concerne les conflits susmentionnés; les tensions se sont encore exacerbées récemment en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

11. L'Assemblée exhorte tous les Etats faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi ou avec lesquels a été engagé un dialogue postsuivi à poursuivre leur coopération avec la commission de suivi et à mettre en œuvre toutes les recommandations contenues dans les résolutions spécifiques adoptées par l'Assemblée eu égard à chacun d'entre eux. Elle réaffirme sa volonté d'apporter le soutien nécessaire aux pays concernés par le biais de ses programmes de coopération et d'assistance parlementaires.

12. En outre, l'Assemblée prend note des rapports périodiques relatifs au troisième et dernier groupe de 11 Etats membres, dont certains ne font l'objet ni d'une procédure de suivi ni d'un dialogue postsuivi, à savoir: la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Comme les années précédentes, ces rapports se fondent sur les évaluations par pays effectuées par le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres mécanismes ou institutions de suivi du Conseil de l'Europe.

13. Sur la base de ces rapports, qui sont annexés au rapport annuel d'activité 2008 de la commission de suivi, l'Assemblée:

13.1. exhorte les parlements nationaux des pays concernés:

13.1.1. à se servir de ces rapports comme base de discussion sur les progrès effectués par leur pays en vue du respect des obligations statutaires et ordinaires qui leur incombent en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe;

13.1.2. à promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour et le respect des recommandations formulées par le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes de suivi du Conseil de l'Europe, en lançant et en accélérant les initiatives législatives indispensables ainsi qu'en exerçant pleinement leur contrôle sur l'action gouvernementale;

13.2. invite les organes de l'Union européenne à se fonder, le cas échéant, sur ces rapports et à prendre en compte les conclusions des institutions et les mécanismes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe, tels que les arrêts de la Cour et les rapports du Commissaire aux droits de l'homme et de la commission de suivi de l'Assemblée, ainsi que les résolutions et recommandations pertinentes adoptées par l'Assemblée;

13.3. exhorte:

13.3.1. la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et à ratifier le Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 177), et la Norvège, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne à le ratifier;

13.3.2. la Pologne et l'Espagne à ratifier le Protocole no 13 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 187);

13.3.3. la Suisse à signer la Charte sociale européenne révisée (STE no 163), et la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne et le Royaume-Uni à la ratifier;

13.3.4. la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni à signer et à ratifier – et la Slovaquie et la Slovénie à ratifier – le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE no 158);

13.3.5. le Portugal, Saint-Marin et la Suisse à signer et à ratifier la Convention civile sur la corruption (STE no 174), et l'Espagne et le Royaume-Uni à la ratifier;

13.3.6. Saint-Marin et l'Espagne à ratifier la Convention pénale sur la corruption (STE no 173);

13.3.7. la Suisse à adopter une loi sur les partis politiques, en vue de garantir la transparence du financement des partis.

14. L'Assemblée note que l'année 2008 marque la fin du premier cycle triennal de rapports périodiques que sa commission de suivi a rédigés au titre de tous les Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi ou qui ne sont pas engagés dans un dialogue postsuivi.

15. Lors de l'établissement des rapports périodiques ainsi que lors de la mise en œuvre, par le biais de sa commission de suivi, de sa propre procédure de suivi au titre de tel ou tel pays, l'Assemblée a continué de bénéficier des travaux menés par d'autres institutions et organes de contrôle du Conseil de l'Europe, notamment: la Cour européenne des droits de l'homme; le Comité des Ministres au titre du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour; le Comité européen des Droits sociaux; le Commissaire aux droits de l'homme; le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe; le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO); le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL); le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT); le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales; le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) revêt une importance particulière étant donné que, par son expérience, elle assiste essentiellement tant les rapporteurs de la commission de suivi dans leurs tâches que les Etats membres à respecter leurs obligations et engagements. Les travaux de la Commission sur l'efficacité de la justice (CEPEJ) sont également pertinents.

16. Parallèlement, l'Assemblée a continué de promouvoir les travaux de toutes ces institutions et tous ces organes de contrôle, notamment en lançant un appel en faveur de l'exécution des arrêts de la Cour ou de la mise en œuvre des recommandations formulées par ces institutions et organes dans tous les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou d'un rapport périodique, ou poursuivant un dialogue postsuivi.

17. L'Assemblée se félicite du travail remarquable accompli par les institutions et les organes de contrôle du Conseil de l'Europe ainsi que des acquis qu'ils ont établis au fil des ans. A cet égard, l'Assemblée est convaincue que l'efficacité de ce mécanisme unique au monde peut encore être renforcée en définissant des outils ayant pour objectif d'optimiser les synergies et à renforcer la coopération entre les différents organes, tout en préservant leur indépendance et en respectant les mandats, les méthodes de travail et les priorités de chacun.

18. L'Assemblée salue l'initiative prise par la commission de suivi d'organiser une audition en tant que forum pour échanger des idées et identifier les voies et moyens d'améliorer les synergies entre toutes les parties concernées, à savoir les institutions, organes et mécanismes évoqués au paragraphe 15 ci-dessus, étant donné qu'une telle initiative pourrait être particulièrement utile pour ses travaux.

19. En vue d'assurer une plus grande efficacité, l'Assemblée appelle les Etats membres à mettre en place ou à renforcer les mécanismes chargés de veiller à ce qu'il soit donné une suite appropriée aux conclusions des organes de contrôle du Conseil de l'Europe.

20. L'Assemblée souligne que les parlements nationaux devraient être régulièrement informés des mesures prises par les gouvernements en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées par les organes de contrôle du Conseil de l'Europe ainsi que de garantir l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg.

21. L'Assemblée tient une nouvelle fois à rappeler que les parlements ont un rôle particulier à jouer dans la promotion de la mise en œuvre des recommandations ou de l'exécution des arrêts de la Cour soit en mettant au point et en adoptant la législation pertinente soit en exerçant leur contrôle démocratique sur l'action gouvernementale.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2008) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée dans laquelle elle se félicite, entre autres, du travail remarquable accompli par les institutions et organes de contrôle du Conseil de l'Europe, et des acquis qu'ils ont établis au fil des ans, recommande au Comité des Ministres:

1.1. de tenir compte, dans ses propres procédures de rapports périodiques, des conclusions contenues dans les résolutions et les recommandations adoptées par l'Assemblée à propos des rapports de suivi par pays;

1.2. d'intensifier et de renforcer les programmes d'assistance existants en vue de soutenir les Etats membres lors de la mise en œuvre de leurs obligations et engagements à l'égard du Conseil de l'Europe, en leur allouant des ressources financières appropriées et en faisant, si nécessaire, appel à des donateurs;

1.3. de travailler en coopération avec les Etats membres en vue de mettre au point, si nécessaire, de nouveaux programmes de coopération destinés à renforcer les institutions démocratiques, en mettant pleinement à profit notamment les possibilités qui s'offrent dans le cadre des différents instruments financiers de l'Union européenne;

1.4. de veiller à ce que les conclusions et les recommandations des différents organes de contrôle et institutions de droits de l'homme du Conseil de l'Europe soient directement inclus dans le programme d'activités de l'Organisation, en particulier pour ce qui a trait à la fixation de normes, à l'assistance d'experts et aux programmes de coopération. A cette fin, ces organes et institutions pourraient être invités à faire part de leur point de vue sur les domaines qu'ils considèrent comme prioritaires avant l'adoption du programme d'activités de l'Organisation;

1.5. de soutenir les organes de contrôle et les institutions de droits de l'homme du Conseil de l'Europe en allouant des ressources supplémentaires en vue d'en améliorer leur efficacité et de leur permettre de renforcer leurs procédures de suivi ayant pour objectif de contrôler la mise en œuvre de leurs recommandations par les Etats membres.

2. L'Assemblée parlementaire invite les autorités des Etats membres:

2.1. à mettre en place ou à renforcer les mécanismes nationaux chargés de veiller à ce que les mesures appropriées soient prises, en vue de donner suite aux conclusions des mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe;

2.2. à veiller à informer régulièrement les parlements des mesures prises par les gouvernements, en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées par les organes de contrôle du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à exécuter les arrêts de la Cour de Strasbourg.

C. Exposé des motifs, par M. Serhiy Holovaty

1. Introduction

1. A la suite de l'approbation, par la commission, du schéma proposé lors de sa réunion du 18 mars 2008, j'ai été en mesure de finaliser le rapport d'activité de cette année, afin que ce document constitue une contribution substantielle au débat qui aura lieu à l'Assemblée dans le cadre de la partie de session de juin prochain, sur le thème de l'état de la démocratie en Europe.

2. Par conséquent, le présent rapport ne se contente pas de présenter les activités de la commission de suivi au cours de la période examinée, c'est-à-dire avril 2007-juin 2008; ce document adresse également le fond des différentes questions et propose une brève synthèse de la situation en matière de fonctionnement des institutions démocratiques dans tous les Etats membres faisant l'objet, actuellement, d'une procédure de suivi, d'un dialogue postsuivi ou d'une demande de procédure de suivi (ci-dessous, chapitre II).

3. Pour ce faire, je me suis évidemment limité, dans mes références, aux textes adoptés par l'Assemblée, aux rapports et autres documents publics élaborés par les corapporteurs de notre commission, qui examinent la situation dans chaque pays concerné. J'ai également eu recours aux rapports de la commission ad hoc de l'Assemblée pour l'observation des élections dans les pays en question, étant donné que cette procédure est étroitement liée aux activités de notre commission. Je n'ai procédé à aucune analyse ou conclusion personnelle: je présente exclusivement les conclusions des corapporteurs ou celles des délégations d'observateurs de l'Assemblée.

4. Je me suis efforcé de faire une synthèse – dans le projet de résolution – des questions qui se sont posées de manière récurrente dans l'ensemble des pays examinés, et (dans une moindre mesure) dans les pays participant à un dialogue postsuivi; ce travail s'est fait sur la base d'un plan thématique proche de celui de la plupart des rapports de notre commission. Ainsi, sont analysées les questions suivantes, en liaison avec tel ou tel pays concerné: la séparation des pouvoirs et le rôle du parlement; les élections et la réforme du système électoral; les partis politiques et leur financement; la lutte contre la corruption; le pluralisme dans le domaine des médias; l'autonomie locale et régionale; les conflits éventuels et le rôle des parlements en matière d'instauration d'un climat de confiance.

5. Parallèlement, et conformément à la pratique établie depuis 2006, des rapports périodiques concernant les troisième et dernier groupes des 11 Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi ont été élaborés, et figurent dans l'addendum du présent rapport: les Etats en question sont la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Comme ces deux dernières années, ces documents sont fondés sur les évaluations par pays effectuées par le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes et institutions du Conseil de l'Europe chargés du suivi ou de la protection des droits de l'homme. Le projet de résolution contient des conclusions émanant des rapports périodiques en question (voir aussi l'annexe)

6. Etant donné que l'année en cours marque la fin du premier cycle triennal de rapports périodiques de notre commission sur l'ensemble des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue postsuivi, j'ai saisi l'occasion qui m'était ainsi offerte de formuler quelques observations et propositions concernant les relations entre la commission de suivi et les autres organes et institutions du Conseil de l'Europe, afin d'optimiser les synergies et d'améliorer l'efficacité des processus (ci-après, chapitre II; voir également le projet de résolution et le projet de recommandation).

2. Fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

2.1. Etats faisant l'objet d'un suivi

2.1.1. Séparation des pouvoirs et rôle du parlement

Albanie

7. Dans sa [Résolution 1538 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de l'Albanie, l'Assemblée se félicitait du fait que le parlement continue à renforcer son influence et son rôle, et à améliorer son fonctionnement technique en dépit des désaccords sur les procédures de vote.

8. Elle déplorait que les relations entre les partis politiques soient restées polarisées et tendues, ralentissant de ce fait les travaux parlementaires sur les réformes. Les partis politiques albanais partagent la responsabilité du renforcement des pouvoirs et du rôle du parlement. L'Assemblée soulignait que les réformes majeures nécessitent un large consensus politique, qui doit être atteint au sein du parlement.

Arménie

9. La réforme de la Constitution arménienne en 2005 a amélioré la séparation et l'équilibre des pouvoirs et rendu le système de gouvernement plus conforme aux normes européennes de la démocratie et de l'Etat de droit.

10. Cependant, la Commission de Venise qui avait beaucoup aidé l'Arménie à mener à bien cette réforme¹ et l'Assemblée, dans sa [Résolution 1532 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de l'Arménie adoptée en janvier 2007, soulignaient que la mise en œuvre effective du nouveau système de gouvernement présupposait l'amélioration du climat politique et l'instauration d'un dialogue entre la coalition au pouvoir et l'opposition.

11. Malheureusement, l'absence de dialogue et la faillite des institutions clés de s'acquitter de leurs fonctions conformément aux normes démocratiques et aux principes de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme ont conduit à la crise qui a suivi l'élection présidentielle du 19 février 2008 et aux événements tragiques du 1er mars 2008 au cours desquels 10 personnes ont trouvé la mort et quelque 200 autres ont été blessées.

12. Jusqu'à présent, l'Assemblée nationale arménienne n'a notamment pas joué son rôle de forum de débat politique et n'a pas réussi à trouver un compromis entre les différentes factions politiques. Fondé sur le mode «le vainqueur emporte tout», le système politique actuel exclut l'opposition de toute participation effective au processus de prise de décision et de gouvernance du pays. De plus, une partie de l'éventail politique arménien n'est pas représentée au sein de l'actuelle Assemblée nationale.

13. Dans sa [Résolution 1609 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie, adoptée le 17 avril 2008 après un examen dans le cadre de la procédure d'urgence du rapport de la commission de suivi (voir le [Doc. 11579](#)), l'Assemblée a encore une fois demandé instamment aux autorités arméniennes de réformer le système politique afin de garantir une place et des droits appropriés à l'opposition (voir aussi la [Résolution 1601 \(2008\)](#) sur les droits de l'opposition).

14. Pour que le pays puisse avancer sur la voie des réformes nécessaires d'urgence, y compris celle du système politique tel qu'indiqué ci-dessus, l'Assemblée a demandé que s'établisse un dialogue ouvert et constructif entre les forces politiques en Arménie, y compris les partis parlementaires et extraparlimentaires. L'ouverture d'un tel dialogue est une des conditions qui doit être remplie d'ici à l'ouverture de la partie de session de juin 2008 de l'Assemblée, sinon cette dernière devra envisager la possibilité de suspendre les droits de vote de la délégation arménienne.

Azerbaïdjan

15. Depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe, le Parlement azerbaïdjanais a conforté son rôle de forum de débat politique et d'instrument de promotion des réformes démocratiques. Cependant, il reste beaucoup à faire pour renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif et améliorer l'équilibre des pouvoirs dans un Etat gouverné par un système présidentiel fort.

16. L'Assemblée, dans la [Résolution 1545 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, adoptée le 16 avril 2007 sur la base d'un rapport de la commission de suivi ([Doc. 11226](#)), a donc invité les autorités azerbaïdjanaises à envisager en temps utile, par exemple après l'élection présidentielle d'octobre 2008, la possibilité de réviser la Constitution, avec l'aide de la Commission de Venise², de manière à améliorer l'équilibre entre les pouvoirs et renforcer le rôle du parlement.

17. Le rôle des commissions parlementaires doit aussi être élargi. Il faut recourir à des lois élaborées et discutées au parlement et dans ses commissions plutôt qu'à des décrets présidentiels pour régler les questions importantes, notamment celles liées au respect des obligations et engagements souscrits au moment de l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe.

1. Voir l'avis de la Commission de Venise, dans le document CDL- INF(2005)25.

2. Voir l'avis approprié de la Commission de Venise dans le document CDL- INF(2001)26.

18. Le lendemain des élections parlementaires de novembre 2005 a été marqué par un nouvel affaiblissement du rôle de l'opposition tant au sein du parlement qu'en dehors. En dépit des appels de l'Assemblée, un certain nombre de membres de l'opposition ont refusé d'occuper leur siège au parlement ou ont boycotté les nouvelles élections partielles de mai 2006. Les scissions ultérieures de l'opposition ont encore affaibli sa position.

19. Dans sa [Résolution 1545 \(2007\)](#), l'Assemblée a souligné qu'il était urgent d'établir un dialogue entre la majorité au pouvoir et l'opposition, tant au sein du parlement qu'en dehors, pour améliorer le climat politique du pays.

20. Jusqu'à présent, on ne note aucun progrès dans ce domaine. Les partis de l'opposition considèrent qu'ils n'ont pas été impliqués dans la révision du Code électoral et ils sont persuadés que les prochaines élections présidentielles seront une farce. Un des leaders de l'opposition, Ali Kerimli, chef du Parti du front populaire, a déclaré que son parti est prêt à boycotter les élections si des progrès sensibles ne sont pas enregistrés dans le fonctionnement des commissions électorales et dans le domaine de la liberté de réunion. Les corapporteurs de la commission de suivi ont toujours exhorté tous les partis politiques à participer aux élections (document AS/Mon(2008)10 rév., paragraphe 78).

Bosnie-Herzégovine

21. Déjà, en 2004, l'Assemblée avait instamment demandé aux autorités et aux forces politiques de la Bosnie-Herzégovine d'instaurer un dialogue constructif sur la question d'une réforme constitutionnelle³.

22. Une enveloppe de réformes prenant en compte l'avis de la Commission de Venise ainsi que les propositions convenues par les principaux partis politiques après des consultations facilitées par les Etats-Unis a été soumise à un vote au parlement le 26 avril 2006. Or cette enveloppe de réformes constitutionnelles n'a pas été adoptée. Bien que certains ne l'aient pas considérée comme particulièrement complète ou de grande portée, de l'avis de l'Assemblée, elle représentait une première tentative des citoyens de Bosnie-Herzégovine et de leurs représentants de prendre le contrôle de leur avenir.

23. Depuis avril 2006, on ne note aucun progrès dans le domaine de la réforme constitutionnelle. Les élections générales de 2006 se sont tenues conformément aux arrangements existants et les parlements et gouvernements de tous niveaux ont été formés conformément aux règles en vigueur. Il s'ensuit que l'on ne peut pas qualifier d'efficaces les institutions démocratiques de la Bosnie-Herzégovine: en 2007, 27 seulement des 135 textes législatifs prévus au niveau de l'Etat ont été adoptés par le parlement. Au niveau de la fédération, 17 lois seulement ont été adoptées sur les 79 prévues. La situation était un peu meilleure dans la Republika Srpska où l'Assemblée nationale a mené à bien 62% des activités prévues.

24. Cela étant dit, le 19 octobre 2007, certains changements dans le processus de prise de décisions ont été imposés aux autorités nationales par le haut représentant. On prévoit que ces changements faciliteront la prise de décisions eu égard au droit de chaque peuple constitutif de protéger son intérêt national vital dans des cas justifiés: le gouvernement pourra prendre des décisions même si une minorité des ministres décide d'être absente. Les ministres pourront encore voter en faveur ou contre les décisions, mais ils devront être présents à la session pour le faire.

25. L'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a modifié ses règles de procédure le 30 novembre 2007, conformément à la recommandation du haut représentant. Les amendements clarifiaient un nombre de principes constitutionnels clés et devraient normaliser le processus de prise de décisions au parlement.

26. Pour aussi bienvenus que soient ces récents changements, les institutions démocratiques de la Bosnie-Herzégovine ne pourront fonctionner de manière efficace que lorsque la réforme constitutionnelle aura été mise en œuvre. L'enveloppe de réformes constitutionnelles doit être une des grandes priorités de l'ordre du jour de toutes les institutions politiques afin de créer une base solide à la mise en place des réformes sectorielles requises depuis longtemps (par exemple la réforme de la police) et pour satisfaire les critères de fermeture du bureau du haut représentant et garantir le transfert de ses fonctions à des institutions nationales.

3. Voir la [Résolution 1383 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine.

Géorgie

27. Les inquiétudes manifestées précédemment par l'Assemblée à l'égard d'un régime fort, dépourvu de freins et de contrepoids (*checks and balances*) efficaces, sont toujours d'actualité. Un processus de prise de décisions et de politiques beaucoup plus inclusif, fondé sur le dialogue et la pluralité des opinions, est ce dont le pays a besoin.

28. Dans la [Résolution 1603 \(2008\)](#), l'Assemblée demandait donc aux autorités de s'engager en faveur de la mise en place d'institutions solides, notamment en créant une administration nationale responsable et compétente, et en favorisant une culture politique qui recherche un large consensus parmi la pluralité des opinions. Il est à espérer que les résultats des élections législatives de mai 2008 combinés à la revitalisation de l'opposition politique qui est sortie des manifestations de novembre 2007 vont renforcer le processus démocratique en créant un parlement plus pluraliste et en inscrivant dans le processus politique le dialogue qui a manqué jusqu'à présent.

29. En décembre 2006, le Parlement géorgien a voté une série d'amendements à la Constitution visant à renforcer la séparation des pouvoirs. Depuis ces amendements, le Président n'a plus le droit de nommer ou de révoquer les juges et il ne préside ni ne siège plus au Haut Conseil de la justice. Les amendements limitent aussi à deux le nombre de fois que le Président peut renvoyer le parlement en cinq ans⁴.

30. Les autorités géorgiennes ont aussi lancé d'autres réformes dans le système judiciaire en vue notamment de garantir son indépendance. Les tribunaux ne jouissent cependant pas suffisamment de la confiance du public en tant qu'arbitres indépendants et ils sont vus comme étant sous la coupe de l'exécutif. L'Assemblée invite donc les autorités géorgiennes à intensifier leur action dans le domaine de la réforme de la justice, notamment en mettant en place des mécanismes adéquats pour garantir l'indépendance des juges et des procureurs.

Moldova

31. Dans sa [Résolution 1572 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Moldova, l'Assemblée prenait acte de la stabilité politique relative qui s'était établie en Moldova après les élections législatives de 2005: la majorité et l'opposition ont ainsi pu mener à bien des projets de réforme majeurs concernant notamment l'intégration européenne et l'approfondissement des réformes démocratiques.

32. L'Assemblée prenait note avec satisfaction des résultats importants du travail parlementaire, et notamment de l'adoption d'un ensemble de lois portant sur des aspects relatifs aux engagements du pays à l'égard du Conseil de l'Europe comme la révision du règlement du parlement, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe, le renforcement de l'indépendance des juges et de l'autonomie de l'appareil judiciaire, l'amélioration de la législation électorale, la poursuite de la réforme des services de sécurité, la réforme du secteur de la radiodiffusion et la consolidation de l'autonomie locale.

33. Elle notait cependant que la mise en œuvre des lois adoptée était aussi importante que l'adoption de ces lois et elle invitait donc les autorités moldoves à prendre les dispositions nécessaires pour rendre le nouveau cadre juridique pleinement opérationnel en adoptant tous les textes requis pour son application et en développant la capacité des institutions et des agents à mettre en œuvre la nouvelle législation.

Monaco

34. La révision constitutionnelle intervenue en avril 2002 pour modifier sur certains points la Constitution de 1962 n'a eu ni pour objet ni pour effet de transformer le régime constitutionnel monégasque en un régime parlementaire: la principauté de Monaco reste une monarchie héréditaire et constitutionnelle où le prince est un chef d'Etat actif et dispose d'importantes prérogatives, qui n'ont pas d'équivalent dans les autres monarchies européennes, sauf peut-être au Liechtenstein (voir [Doc. 11299](#)).

35. Le renforcement des prérogatives du Conseil national a fait l'objet d'intenses négociations lors de la procédure d'adhésion, pour que Monaco remplisse le critère de «démocratie pluraliste» au sens du Statut du Conseil de l'Europe. Conformément aux recommandations de l'Assemblée, la révision constitutionnelle de 2002 renforce les pouvoirs du Conseil national en ce qui concerne le droit de faire des propositions de loi et le droit d'amendement, le pouvoir budgétaire et la ratification de certains traités internationaux. Le Conseil national vote les lois et adopte le budget annuel de l'Etat. Il ne peut renverser le gouvernement, mais,

4. La Constitution stipule que des élections parlementaires et extraparlémentaires sont automatiquement organisées si le Président renvoie le parlement une troisième fois en cinq ans.

inversement, ce dernier n'a pas le pouvoir de légiférer sans un vote favorable du Conseil national. Le prince a cependant le droit de dissoudre le Conseil national et de demander de nouvelles élections. Les membres du gouvernement ne sont pas responsables envers le Conseil national et ne sont pas tenus par le programme politique sur lequel sont élus les représentants de Monaco.

36. La révision constitutionnelle de 2002 n'ayant pas suivi les recommandations des éminents juristes sur un certain nombre de points importants, l'Assemblée a recommandé dans son [Avis no 250 \(2004\)](#) aux autorités monégasques d'élargir davantage encore les compétences du Conseil national dans un délai de cinq ans après l'adhésion, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'action du gouvernement, la présentation annuelle du programme gouvernemental, le droit d'initiative législative et le débat budgétaire, dans l'espoir que les institutions évolueraient au fil du temps.

37. Le Conseil national expérimente actuellement les nouveaux pouvoirs qui lui ont été conférés par la révision constitutionnelle de 2002. Ni simple chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales comme auparavant, ni chambre d'opposition systématique, il doit perpétuellement naviguer à la recherche d'un consensus qui corresponde à la fois aux volontés du prince et à celles des représentants nationaux.

38. Le Conseil national n'a pas la personnalité morale et ne dispose pas de l'autonomie budgétaire: il doit demander une autorisation du gouvernement pour l'utilisation des fonds mis à sa disposition et la manière dont il les dépense. En contrôlant ses ressources financières, le gouvernement limite la capacité d'action du Conseil national et exerce un contrôle politique indirect sur ses activités.

39. Dans sa [Résolution 1566 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco, l'Assemblée invitait instamment les autorités monégasques à adopter dans les meilleurs délais une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil national permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002. A ce propos, elle exprimait l'espoir que les travaux du Groupe de travail mixte sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil national, créé par le conseil et le gouvernement pour décider en commun de la manière d'améliorer et de moderniser les activités de l'Assemblée, aboutiraient bientôt. L'Assemblée invitait également le Conseil national à procéder sans tarder à la révision de son règlement intérieur.

40. En outre, l'Assemblée recommandait aux autorités monégasques de redéfinir la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi par le Conseil national, conformément à l'article 14 de la Constitution, et, dans l'intervalle, de soumettre en premier lieu au Conseil national tout projet de réserve ou de déclaration à un traité devant faire l'objet d'une loi de ratification par le Conseil national.

Monténégro

41. Conformément à l'Avis no 261 (2007) adopté le 17 avril 2007 par l'Assemblée sur l'adhésion du Monténégro, auquel la commission de suivi avait beaucoup contribué⁵, le Monténégro s'est engagé à adopter une nouvelle Constitution dans un délai d'un an au maximum après son adhésion, en étroite coopération avec la Commission de Venise et dans le plein respect des normes internationales. Elle devait inclure les sept principes minimaux déjà approuvés dans la déclaration du 8 février 2007 signée par le Premier ministre, le président du parlement et les chefs des groupes politiques représentés au Parlement de la République du Monténégro. En application de deux de ces principes:

«l'indépendance de l'appareil judiciaire doit être garantie et la nécessité d'exclure toute participation des institutions politiques à la prise de décisions dans la procédure de nomination et de révocation des juges et des procureurs doit être reconnue;»

«le statut des forces armées, des forces de sécurité et des services de renseignements du pays, ainsi que les moyens de contrôle du parlement à cet égard doivent être réglementés dans la Constitution.»

42. Le Monténégro s'est aussi engagé à inclure dans la Constitution, entre autres:

«une disposition prorogeant les lois existantes, à moins qu'elles ne soient modifiées à travers le processus démocratique ordinaire, dans le plein respect du principe de sécurité juridique;»

«des dispositions définissant l'état d'urgence, sa proclamation, ses conséquences juridiques et les pouvoirs de contrôle du parlement.»

5. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#), le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, dans le [Doc. 11205](#).

43. Considérant que le développement des fonctions représentatives, législatives et de supervision du parlement est crucial pour aligner la législation monténégrine sur les normes européennes tout en renforçant la pratique parlementaire, l'Assemblée a demandé aux autorités nationales:

«d'augmenter dès que possible les moyens budgétaires et administratifs du parlement».

44. Les observateurs de la commission sur le Monténégro ont suivi de près le processus de mise en œuvre de ces engagements. Ils se sont rendus en voyage d'études dans le pays en novembre 2007 et envisagent une nouvelle visite en octobre 2008. Ils présenteront leur évaluation de la mise en œuvre des obligations et engagements du Monténégro, y compris concernant la nouvelle Constitution, sur la base des résultats de leur prochaine visite.

Serbie

45. L'adoption de la législation prévue dans la loi sur la mise en œuvre de la Constitution serbe (adoptée en septembre 2006 et approuvée par référendum en octobre 2006) n'a pas avancé comme prévu. Plus précisément, la loi sur l'Assemblée nationale de la République de Serbie n'a toujours pas été adoptée et le parlement travaille toujours dans le cadre des vieilles règles de procédure de 2005 qui n'encouragent pas des débats parlementaires efficaces et rationalisés.

46. Dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie, rendu public le 18 mars 2008 (document AS/Mon(2008)07 rév.) par la commission de suivi, les corapporteurs notent que les institutions démocratiques de la Serbie doivent encore être renforcées, notamment dans le domaine de la démocratie parlementaire. Ils recommandent aussi que la position du parlement

soit renforcée tant au plan institutionnel que matériel afin qu'il puisse jouer un rôle plus actif dans le processus politique.

47. De plus, les corapporteurs se disent préoccupés par le rôle «démessuré accordé au parlement dans les nominations judiciaires» qui risque d'amener une politisation excessive du processus et va à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs. Ils demandent instamment aux autorités serbes de continuer à coopérer avec les experts du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise, pour renforcer les garanties d'indépendance de la magistrature et la protéger des ingérences excessives des branches politiques du pouvoir.

Fédération de Russie

48. Le processus de suivi de l'Assemblée se concentre avant tout sur la séparation des pouvoirs et le système de freins et contrepoids (*checks and balances*). Lors de leur visite d'avril 2008 en Fédération de Russie, les corapporteurs ont pris note des mesures prises par les autorités pour réformer le bureau du procureur et le système judiciaire afin de mieux les aligner sur les normes du Conseil de l'Europe. Ils ont notamment encouragé les autorités à poursuivre les efforts lancés pour garantir l'exécution des arrêts des tribunaux intérieurs, ce qui pourrait réduire sensiblement le nombre d'affaires portées contre la Fédération de Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ils ont aussi salué les efforts des autorités de renforcer la démocratie locale et régionale.

49. De nombreuses causes d'inquiétude demeurent néanmoins. Cela s'est particulièrement manifesté lors des dernières élections où la confluence entre l'Etat et un parti politique a été jugée préoccupante. En dépit des réformes introduites dans le bureau du procureur, sa fonction de supervision cause toujours des inquiétudes. Et des questions se posent toujours quant à la composition du Conseil de la fédération et à l'influence du pouvoir exécutif sur le législatif.

50. Les corapporteurs ont demandé aux autorités russes de veiller à ce que la «forte intégration verticale du pouvoir» soit sous-tendue par des institutions démocratiques solides et par un système efficace de freins et contrepoids. Ils ont aussi rappelé leur recommandation, que les autorités russes cherchent à travailler en étroite collaboration avec la Commission de Venise dans ces domaines.

Ukraine

51. Depuis l'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe, il y a plus de onze ans, les espoirs de progrès démocratiques ont alterné avec de graves crises politiques (voir [Doc. 11255](#)). Depuis 1999, l'Assemblée a tenu 10 débats en relation directe ou indirecte avec le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, le plus récent s'étant tenu à la partie de session d'avril 2007 à la suite de la dissolution du Parlement ukrainien par décret présidentiel après des mois de crise politique.

52. Dans sa [Résolution 1549 \(2007\)](#) adoptée le 19 avril 2007, l'Assemblée considérait que la persistance de l'instabilité politique était due au refus systématique des gouvernements ukrainiens successifs d'instaurer des politiques cohérentes étayées par de profondes réformes juridiques, administratives et économiques. Ils ne sont jamais à ce jour allés au bout des réformes politiques qui fixeraient les «règles du jeu» et permettraient à des institutions fondées sur le droit de garantir les droits démocratiques et les libertés fondamentales, et de promouvoir la compétition politique. L'Assemblée soulignait que la crise découle également de la réforme constitutionnelle et politique précipitée et inachevée de 2004, qui a été menée sans organiser de débat public approfondi dans le pays et sans tenir compte des réserves exprimées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Elle n'a pas réussi à régler la question essentielle de la séparation des pouvoirs et du «*mandat impératif*» des députés nationaux.

53. L'Assemblée reconnaissait les avancées de la révolution orange qui ont permis aux libertés démocratiques fondamentales – telles que la liberté des médias, la liberté de réunion, la libre compétition politique et la liberté d'opposition parlementaire – de s'enraciner en Ukraine. Elle notait toutefois qu'il manque toujours à l'Ukraine l'inscription dans ses institutions démocratiques de garanties qui consolideraient ces libertés nouvellement acquises. L'Assemblée invitait les forces politiques d'Ukraine à reprendre d'urgence les travaux visant à améliorer la Constitution de l'Ukraine et la législation connexe, en coopération étroite avec la Commission de Venise, afin d'établir enfin un système effectif de poids et contrepoids, et de mettre les dispositions constitutionnelles en conformité avec les normes européennes.

54. Elle déplorait le mauvais usage systématique du système judiciaire ukrainien par les autres branches du pouvoir et la non-application des décisions de justice par les hauts responsables, signe de l'érosion de cette institution démocratique. Il était donc nécessaire de procéder d'urgence à une réforme judiciaire approfondie, y compris par le biais d'amendements à la Constitution. L'Assemblée rappelait que les pouvoirs de l'unique organe chargé de la justice constitutionnelle – la Cour constitutionnelle de l'Ukraine – devaient être garantis et respectés, et que les pressions exercées sur les juges devaient faire l'objet d'enquêtes et de poursuites au pénal.

55. Bien que la crise politique se soit apaisée lorsque le Président Iouchtchenko et le Premier ministre d'alors Yanukovich sont convenus de tenir des élections législatives anticipées le 30 septembre, les défauts inhérents au système politique ukrainien n'ont pas été éliminés. Comme l'ont noté les corapporteurs dans leur note d'information sur leur visite d'information dans le pays en janvier 2008 (voir document AS/Mon(2008)06), l'environnement politique demeure extrêmement instable et peut connaître une nouvelle crise à tout moment, à moins qu'une solution ne soit très rapidement trouvée dans le cadre d'un dialogue ouvert entre toutes les forces politiques sur la question de la réforme constitutionnelle.

56. A la suite des élections anticipées de septembre 2007 et de la formation d'un nouveau gouvernement dirigé par Ioulia Timochenko à la mi-décembre 2007, le Président Iouchtchenko a invité toutes les forces politiques dirigeantes à conjuguer leurs efforts pour rédiger une nouvelle Constitution. A cette fin, il a créé un Conseil constitutionnel national composé de représentants de toutes les forces politiques siégeant au parlement, de juges, d'organisations des droits de l'homme, de représentants du monde universitaire et de plusieurs personnalités publiques. Un groupe d'experts a préparé un projet de Constitution qui a été transmis pour avis à la Commission de Venise à la suite d'une décision de la commission de suivi. La Commission de Venise devrait adopter un avis à sa réunion de juin 2008.

2.1.2. Elections et réformes électorales

Albanie

57. Dans sa [Résolution 1538 \(2007\)](#), l'Assemblée se félicitait des élections de juillet 2005, qui ont marqué la première alternance du pouvoir calme et sans heurt en Albanie depuis la chute du régime communiste et le premier scrutin parlementaire de 1991. Elle rappelait que la mission internationale d'observation des élections et la commission ad hoc de l'Assemblée avaient conclu que, bien que conduites sur la base d'un Code électoral amélioré, les élections parlementaires du 3 juillet 2005 en Albanie «n'ont respecté que partiellement les engagements et les normes internationales en matière d'élections démocratiques» ([Doc. 10664](#)).

58. Les autorités albanaises devraient notamment continuer d'améliorer la précision des registres d'état civil et des listes électorales, et mettre en place un système uniforme d'adresses pour les bâtiments; de nouveaux documents d'identité devraient être créés, le rôle excessif des partis politiques dans les procédures électorales devrait être limité et l'administration électorale devrait être passée en revue. L'Assemblée saluait

l'accord politique visant à éliminer la pratique du vote tactique (stratégie dite de «*Dushk*») et demandait aux partis politiques à s'employer avec détermination à accélérer la réforme électorale sur d'autres questions afin de mettre en œuvre les recommandations restantes des observateurs internationaux.

59. Au cours de leur prochaine visite en Albanie en 2008, les corapporteurs examineront les progrès réalisés dans ce domaine, notamment en ce qui concerne le nouveau système électoral mis en place à la suite de modifications apportées à la Constitution et au Code électoral, et les chances de voir aboutir la réforme électorale avant les prochaines élections générales qui se tiendront en 2009.

Arménie

60. L'élection présidentielle du 19 février 2008 a été à l'origine de la pire crise politique qu'ait connue l'Arménie depuis son adhésion au Conseil de l'Europe.

61. Selon la commission ad hoc de l'Assemblée chargée d'observer les élections, si elles ont respecté pour l'essentiel les normes du Conseil de l'Europe, ces élections n'en ont pas moins été entachées d'un nombre d'insuffisances et d'irrégularités dont les plus importantes étaient:

- des conditions de campagne inégales pour tous les candidats;
- l'absence de transparence de l'administration du processus électoral, notamment dans le décompte des suffrages et les procédures de tabulation;
- l'instauration d'une procédure de plaintes et de recours n'offrant pas la possibilité d'accès à un recours juridique effectif aux plaignants; et
- un certain nombre de cas de fraude électorale.

62. Les violations et insuffisances observées n'ont guère contribué à accroître la confiance publique dans le processus électoral et ont suscité des interrogations dans une partie de la population arménienne quant à la crédibilité des résultats.

63. Immédiatement après l'annonce des résultats préliminaires qui donnaient clairement la victoire au Premier ministre, M. Serge Sarkisian, du parti républicain au pouvoir, des manifestations pacifiques quotidiennes ont été organisées par la campagne de M. Lévon TerPetrosian, premier Président de l'Arménie et principal candidat de l'opposition à la présidence, qui a déclaré que les élections avaient été entachées de «falsifications et de violations à grande échelle» et qu'en réalité c'était lui qui avait gagné les élections. Un camp permanent de tentes a été érigé place de la Liberté. Bien qu'elles aient été organisées sans notification officielle préalable, ces manifestations ont été tolérées pendant dix jours par les autorités.

64. Les circonstances exactes qui ont mené aux événements tragiques du 1er mars 2008 ainsi que les modalités d'intervention des autorités, notamment l'imposition de l'état d'urgence du 1er au 20 mars 2008 à Erevan et le recours à la force prétendument excessive de la part de la police, sont des questions très controversées et elles doivent faire l'objet d'une enquête indépendante, crédible et transparente.

65. Il est cependant clair que, pour restaurer la confiance du public dans le processus électoral, ce dernier doit être réformé en profondeur. Dans sa [Résolution 1609 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie, l'Assemblée a demandé instamment aux autorités arméniennes d'entreprendre les réformes électorales nécessaires afin d'assurer notamment:

- l'impartialité de l'administration électorale, qui doit être libre de tout contrôle de la part de toute force politique;
- la pleine transparence de l'administration du processus électoral, notamment en ce qui concerne le décompte des voix et le processus de dépouillement;
- l'instauration d'une procédure de plaintes et de recours donnant le plus large accès possible aux recours juridiques à tous ceux qui participent aux élections et qui auraient observé des violations; et
- des conditions de campagne égales pour toutes les forces politiques, tant pendant la période de campagne électorale officielle, qu'avant celle-ci.

66. La réforme du système électoral est une des priorités qui doit faire l'objet d'un dialogue franc et constructif entre les forces parlementaires et extraparlémentaires en Arménie.

67. Pour garantir la mise en œuvre de la [Résolution 1609 \(2008\)](#) dans le domaine de la réforme électorale, une commission parlementaire ad hoc a été constituée sous la présidence de M. Davit Haryutunyan, président de la Commission permanente sur les questions juridiques et de l'Etat de l'Assemblée nationale arménienne et de la délégation parlementaire arménienne à l'Assemblée.

Azerbaïdjan

68. Depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe, pas un seul scrutin organisé en Azerbaïdjan n'a été jugé pleinement libre et équitable.

69. L'Assemblée attache donc une importance particulière à la prochaine élection présidentielle de 2008. Elle a instamment demandé aux autorités de modifier les dispositions du Code électoral portant sur la composition des commissions électorales à tous les niveaux afin de créer une administration électorale jouissant de la confiance des électeurs et de toutes les parties prenantes, et d'élaborer des procédures de traitement efficace des plaintes et des recours, avec l'aide de la Commission de Venise. De plus, la composition de la Commission électorale centrale (qui compte actuellement 16 des 18 membres qui doivent la composer) doit être complétée sans délai et le service public de radiodiffusion devra assurer une couverture équitable et objective de la campagne pour tous les candidats à cette élection (voir les [Résolutions 1505 \(2006\)](#) et 1545 (2007)).

70. En plus des révisions du Code électoral visant à assurer que les élections présidentielles de 2008 seront pleinement conformes aux normes du Conseil de l'Europe, il faut préciser que les violations du Code électoral par les autorités locales non seulement ne seront pas tolérées mais qu'elles seront pénalisées et que les responsables seront poursuivis et déférés en justice. Il est regrettable que peu de procédures pénales aient été engagées pour des violations de la législation électorale après les élections législatives de novembre 2005 et qu'elles n'aient abouti à l'emprisonnement que d'une seule personne et au renvoi de certaines autres. Des actions plus résolues doivent être prises pour décourager les violations futures. L'Assemblée exhorte les autorités azerbaïdjanaises à dire clairement, au plus haut niveau politique, que la fraude électorale ne sera pas tolérée au cours de la prochaine élection présidentielle.

Bosnie-Herzégovine

71. Les corapporteurs de la commission sur la Bosnie-Herzégovine saluent les modifications apportées à la législation électorale en 2006. La Bosnie-Herzégovine est aujourd'hui dotée d'une Commission électorale centrale. La commission de traitement des appels et des recours pour les élections a été abolie, la période de la campagne officielle dans les médias électroniques a été réduite de soixante à trente jours, le seuil de représentation est à présent fixé à 3 % du scrutin. Le pays est maintenant doté d'un système d'enregistrement passif des électeurs, en d'autres termes chaque citoyen détenant une carte d'identité valide (CIPS) doit être automatiquement enregistré comme électeur.

72. D'autres modifications à la législation électorale sont en cours de discussion en vue des prochaines élections prévues pour octobre 2008. La Commission de Venise apporte son aide.

Géorgie

73. Le 5 janvier 2008, une élection présidentielle extraordinaire s'est tenue en Géorgie pour essayer de résoudre la crise politique qui avait éclaté avec la déclaration de l'état d'urgence, le 7 novembre 2007, après plusieurs jours de tensions et de manifestations politiques à Tbilissi.

74. Selon la commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé les élections, cela a été la première élection vraiment disputée en Géorgie depuis l'accession du pays à l'indépendance et elle a été, pour l'essentiel, conforme à la plupart des normes et engagements du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques. La commission ad hoc n'en a pas moins noté que les faiblesses qu'elle avait pu observer constituaient un grand défi auquel les autorités géorgiennes devaient s'attaquer d'urgence.

75. En plus de l'élection présidentielle, un référendum dépourvu d'effet obligatoire avait été organisé, demandant aux Géorgiens s'ils préféraient que les prochaines élections législatives aient lieu au printemps 2008, comme le demandait l'opposition, ou à l'automne 2008 comme le prévoyait la Constitution. Une grande partie des électeurs – environ 80% – s'est déclarée en faveur d'élections au printemps.

76. Dans sa [Résolution 1603 \(2008\)](#), l'Assemblée a instamment demandé aux autorités géorgiennes de diligenter des enquêtes rigoureuses pour toutes les plaintes de violation enregistrées pendant l'élection présidentielle et de traduire en justice les éventuels auteurs d'infractions. Elle a aussi demandé aux autorités

de veiller que les prochaines élections législatives soient libres et justes et entièrement conformes aux normes du Conseil de l'Europe; à cette fin, elles doivent garantir, entre autres, une procédure efficace de plaintes électorales; l'impartialité des tribunaux dans ce processus; un environnement de campagne équilibré pour tous les candidats, y compris un juste accès aux médias; une séparation claire entre les structures du gouvernement et l'administration électorale; elles doivent aussi continuer à améliorer les listes des électeurs et éliminer l'inscription des électeurs le jour du scrutin; l'Assemblée a également demandé aux autorités d'adopter des amendements à la Constitution, abaissant de 7 % à 5 % le seuil électoral et transformant le système majoritaire des élections en un système de représentation entièrement proportionnelle.

77. Au lendemain de la déclaration de l'état d'urgence en Géorgie, un dialogue s'est instauré entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition en vue de résoudre la crise politique. Il a débouché sur un accord de réforme du système électoral dans le cadre de laquelle il était originellement prévu de modifier le système électoral pour les 50 sièges du parlement attribués au scrutin majoritaire, afin de remplacer le système à majorité simple par des listes régionales dans un système de représentation proportionnelle. Pendant les débats au parlement sur les amendements à la Constitution, le texte de ces derniers a été tellement modifié qu'à la fin le système à majorité simple était non seulement maintenu pour les sièges attribués au scrutin majoritaire, mais leur nombre passait de 50 à 75, au détriment de 25 sièges attribués au scrutin proportionnel⁶.

78. Le 21 mars 2008, le parlement a adopté les modifications du Code électoral et les a alignées sur les dispositions de la Constitution telle qu'amendée. Ces modifications, entre autres, abaissaient le seuil électoral à 5 %, éliminaient l'inscription des électeurs le jour du scrutin, introduisaient la représentation des partis dans les commissions électorales de district et simplifiaient les procédures de plaintes. Des élections législatives sont prévues pour le 21 mai 2008; une commission ad hoc de l'Assemblée les a observées.

79. L'impossibilité de réformer le système électoral conformément à l'accord entre le parti au pouvoir et l'opposition n'a pas contribué à réduire l'extrême polarisation du climat politique en Géorgie. De plus, du fait des nombreux cycles de modifications du Code électoral, celui-ci contient des incohérences et des ambiguïtés et se prête à des interprétations diverses. De nouvelles réformes électorales devront donc être envisagées après les élections, lorsque les enjeux seront moins élevés. Ces réformes devront être mises en œuvre en étroite coopération avec la Commission de Venise et prendre en compte les recommandations de l'Assemblée.

Moldova

80. Dans leur rapport de 2007 sur le respect des obligations et engagements de la Moldova ([Doc. 11374](#)), les corapporteurs de la commission saluaient les modifications apportées au Code électoral en 2005. Plus précisément, le seuil pour les partis se présentant seuls avait été ramené à 4 % et à 8 % pour les coalitions. De plus, la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et des commissions électorales de niveau inférieur avait été modifiée: cinq des neuf membres de la CEC sont maintenant nommés par les partis de l'opposition, formule qui assure une composition équilibrée sur le plan politique. Cependant, comme l'ont fait remarquer les observateurs du Congrès à l'occasion d'observations d'élections locales, plusieurs des partis dits d'opposition soutiennent le gouvernement. La Commission de Venise et le BIDDH ont donc insisté sur l'importance d'appliquer cette formule de bonne foi, de façon à garantir en pratique la pluralité et l'impartialité de la composition des commissions électorales et des nominations aux fonctions de direction.

81. Cela étant dit, d'autres améliorations doivent être apportées à la législation électorale. En particulier, si l'on considère que le système électoral repose sur une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays avec une répartition proportionnelle des sièges, la possibilité pour les minorités d'obtenir une représentation parlementaire en Moldova les minorités nationales comptent pour quelque 20 % de la population du pays – reste extrêmement mince. D'autres amendements sont nécessaires afin de clarifier la répartition du pouvoir de décision au sein de la CEC et de garantir une meilleure protection de ses membres en cas de destitution pour «violation grave». L'annulation de toute candidature devrait intervenir seulement dans le respect de la présomption d'innocence; le droit de faire campagne et le droit à la liberté de parole et d'expression sont encore trop vaguement définis ou trop restreints. Davantage de transparence est nécessaire en ce qui concerne la publication des résultats détaillés des élections dans les bureaux de vote, etc.

82. La commission de suivi est très inquiète des nouvelles modifications apportées au Code électoral. En avril 2008, le Parlement moldave a relevé le seuil des listes de partis à 6 % et a interdit la constitution de «blocs électoraux» listes conjointes présentées par un groupe de partis politiques. Ces mesures sont

6. Voir le document AS/Mon(2008)14 rév.2.

préoccupantes et la commission a décidé de procéder à un échange de vues avec la délégation moldove dans les plus brefs délais, le 15 avril. La législation électorale ne peut pas être modifiée tous les deux ou trois ans pour satisfaire des impératifs politiques. Elle doit permettre à un large éventail de partis de participer au processus démocratique afin de contribuer à l'établissement d'institutions démocratiques vraiment pluralistes. Les corapporteurs vont examiner de près les dernières modifications ainsi que leurs raisons sous-jacentes lors de l'observation des préparatifs des prochaines élections parlementaires prévues pour le printemps 2009.

83. Des élections locales se sont tenues en 2007 au niveau des districts et des municipalités. Dans sa Résolution 1572 (2007), l'Assemblée note que, de l'avis général, ces élections ont été bien organisées et que les électeurs ont eu un véritable choix. Elle juge néanmoins préoccupant que certains aspects du processus électoral ne soient toujours pas conformes aux normes européennes relatives au caractère démocratique des consultations électorales. En particulier, la mission d'observation internationale a relevé des intimidations et des pressions exercées à l'encontre des candidats, un manque de pluralisme dans la couverture médiatique de la campagne électorale et une incapacité des médias à donner des informations diversifiées. L'Assemblée note aussi une mauvaise application de certaines procédures électorales, des atteintes au secret du vote et une publication tardive des résultats due à la complexité de la procédure d'examen des réclamations. Ces problèmes, récurrents dans la pratique électorale de la Moldova, ne sauraient être tolérés dans un Etat membre du Conseil de l'Europe qui aspire à construire une société démocratique pluraliste, fondée sur la primauté du droit.

84. L'Assemblée invite les autorités moldoves à étudier attentivement et à prendre en compte les conclusions des observateurs internationaux des élections locales de juin 2007, afin de remédier à tous les points qui laissent à désirer au regard des normes européennes en matière d'élections démocratiques, de manière à organiser, en 2009, des élections législatives totalement libres, loyales et démocratiques.

Monaco

85. A la suite de l'insistance de l'Assemblée, la loi électorale monégasque a été modifiée en avril 2002. Conformément à la Constitution révisée, le nombre de sièges au Conseil national est passé de 18 à 24, dont un tiers élu au scrutin proportionnel. La majorité électorale a été fixée à 18 ans au lieu de 21 et le délai de cinq ans prévu précédemment pour l'octroi du droit de vote aux Monégasques naturalisés a été supprimé (voir [Doc. 11299](#)). Cela dit, Monaco n'a pas encore ratifié le 1er Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui garantit notamment le droit à des élections libres, comme elle s'y était engagée lors de son adhésion.

86. Une commission ad hoc de l'Assemblée a observé les élections au Conseil national qui se sont tenues le 19 février 2008 ([Doc. 11535](#)). Elles ont abouti à un parlement composé par deux des trois listes qui avaient participé aux élections, l'Union pour Monaco (UPM) remportant 21 des 24 sièges et le parti Rassemblement et enjeux pour Monaco (REPM) obtenant 3 sièges.

87. La commission ad hoc est convenue que, étant donné la situation particulière de Monaco, le déroulement des élections avait été largement conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections. La commission électorale a rempli sa mission d'une manière impartiale et professionnelle, faisant preuve d'une grande transparence et efficacité. Les résultats des élections témoignent du soutien massif des Monégasques aux réformes conduites par l'Etat, ce qui devrait encourager les autorités à poursuivre leur travail pour mettre pleinement en œuvre les engagements de Monaco vis-à-vis du Conseil de l'Europe, et notamment à ratifier le 1er Protocole additionnel à la CEDH.

88. Bien qu'aucun problème n'ait été signalé concernant le comportement des médias, la commission ad hoc a recommandé aux autorités monégasques d'envisager l'introduction d'une nouvelle législation sur les médias qui traiterait, entre autres, spécifiquement du comportement des médias durant les campagnes électorales. Elle a également réitéré la recommandation de l'Assemblée invitant les autorités monégasques à tenir compte de la nécessité d'adopter une loi sur les partis politiques, en particulier pour assurer la transparence du financement des partis.

Monténégro

89. Dans son [Avis no 261 \(2007\)](#)⁷ sur l'adhésion du Monténégro, l'Assemblée demandait aux autorités monténégrines:

«de réviser la loi électorale et surtout la disposition relative au système d'attribution des sièges aux listes des partis politiques pour éviter qu'elle induise les électeurs en erreur».

90. Le Monténégro a organisé une élection présidentielle le 6 avril 2008. Dans son rapport, la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée sur l'observation de l'élection présidentielle au Monténégro ([Doc. 11567](#)) a conclu que les élections se sont déroulées dans une grande mesure conformément aux normes européennes d'élections libres. Elle a fait un nombre de recommandations aux autorités afin d'améliorer la législation et la pratique électorales futures. Elle concluait notamment que:

- les pouvoirs de la Commission électorale d'Etat (SEC) devraient être étendus de manière à ce que cet organe puisse contrôler tous les aspects de la campagne;
- la séparation entre l'Etat et les partis politiques/candidats doit être considérablement améliorée pour satisfaire aux exigences du Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe;
- une nouvelle législation est nécessaire pour couvrir tous les aspects du financement de la campagne, notamment s'agissant de l'obligation de communiquer la provenance des dons, du plafonnement des dépenses et la protection des dénonciateurs (*whistle-blowers*);
- la question du droit de vote au Monténégro doit être réglée et les registres électoraux doivent être mis à jour à temps pour les élections législatives de 2009;
- la législation sur la corruption électorale devrait être renforcée de manière à ce que la corruption et les tentatives de corruption soient considérées comme des infractions pénales, la loi en vigueur ne pénalisant que les pots-de-vin réellement offerts et acceptés;
- si l'électorat monténégrin a démontré qu'il maîtrisait bien le processus électoral, il pourrait être utile à l'avenir d'organiser des campagnes de sensibilisation des électeurs.

Fédération de Russie

91. Une commission ad hoc de l'Assemblée s'est rendue en Fédération de Russie pour observer les élections législatives du 2 décembre 2007; dans son rapport ([Doc. 11473](#)), elle conclut que si elles ont été libres, elles n'ont été ni justes ni conformes aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques. Elle a noté d'importantes améliorations techniques mais vu le climat politique qui a limité la concurrence entre les partis, l'usage abusif des ressources administratives et la couverture tendancieuse des médias en faveur du parti au pouvoir, la situation n'était pas équitable pour tous les candidats. De plus, elle s'est dite préoccupée de la confluence de l'Etat et du parti au pouvoir lors de ces élections.

92. La législation électorale a été modifiée à plusieurs reprises depuis les élections législatives de 2003. Le système de vote est devenu entièrement proportionnel dans une circonscription couvrant l'ensemble du pays. Le seuil a été relevé de 5 % à 7 % et la formation de blocs électoraux a été interdite. De plus, le mandat des députés est devenu impératif. Les partis qui ne sont pas représentés à la Douma doivent verser des acomptes de 60 millions de roubles ou recueillir 200 000 signatures de soutien avec un maximum de 10 000 en provenance d'une seule et même région. La commission de suivi est d'avis que l'effet cumulatif de ces mesures a contribué à ralentir le pluralisme politique et à rendre l'entrée des nouveaux petits partis sur la scène politique très difficile, voire impossible.

93. Le 2 mars 2008, une élection présidentielle était organisée dans la Fédération de Russie. Dans son rapport ([Doc. 11536](#)), la commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé ces élections concluait qu'elles reflétaient la volonté de l'électorat mais que le potentiel démocratique n'avait pas été exploité. Du fait que l'un des candidats était activement soutenu par le président sortant – qui jouissait d'un taux d'approbation très fort et du soutien de la population – le résultat de l'élection était pratiquement connu à l'avance et le scrutin s'est transformé en un plébiscite des accomplissements du président sortant.

94. Nombre des problèmes qui avaient été signalés lors des élections de décembre 2007 à la Douma se sont retrouvés durant l'élection présidentielle, y compris la couverture biaisée de la campagne par les médias. De plus, les frais d'inscription des candidats indépendants étaient pratiquement prohibitifs, faisant se poser la question de savoir si ces élections étaient vraiment libres.

95. A ce propos, la commission ad hoc se réjouit dans son rapport de l'acceptation de la CEC et de la délégation russe à l'APCE d'évaluer le cadre juridique actuel des élections à la lumière des leçons des élections législatives de 2007 et présidentielle de 2008.

7. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#); voir aussi le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dans le [Doc. 11205](#).

96. Dans une décision sans précédent, les autorités russes ont limité la durée durant laquelle les observateurs internationaux pourraient observer les élections et le nombre de ces observateurs. Ces limites n'étant pas favorables à une bonne observation des élections, nombre d'organisations, dont l'OSCE/BIDDH, ont décidé de ne pas participer à l'observation. Vu la superficie du pays ainsi que son statut en tant que pays faisant l'objet d'un suivi de l'Assemblée, ces limitations ne semblent pas appropriées.

Serbie

97. Les corapporteurs de la commission sur la Serbie notaient dans leur projet de rapport (AS/Mon(2008)07 rév.) que la législation électorale de la Serbie n'était pas entièrement conforme aux normes européennes. Selon les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, la loi sur l'élection des membres du parlement pose un nombre de problèmes, notamment concernant la composition des listes électorales et l'attribution des sièges.

98. S'agissant de ce dernier point, en premier lieu, la législation ne dit pas comment est calculé le seuil des 5% des scrutins requis pour avoir accès à l'attribution des sièges. En second lieu, elle autorise les partis à choisir arbitrairement sur leurs listes, après l'élection, les candidats qui deviendront membres du parlement au lieu de déterminer l'ordre des candidats au préalable. De l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, cette procédure «limite la transparence du système et confère aux partis politiques une position de force disproportionnée vis-à-vis des candidats»⁸. Envisagée conjointement avec la disposition constitutionnelle sur le mandat impératif des députés (voir la section iii ci-dessous) cette disposition constitue une violation grave des normes européennes et une menace au bon fonctionnement des institutions démocratiques.

99. Pratiquement la même procédure d'attribution de sièges s'applique au sein des assemblées municipales⁹. Bien que cette procédure soit un peu plus appropriée que le système d'attribution de sièges à l'Assemblée nationale, elle affecte la transparence et accroît de manière disproportionnée l'influence des partis politiques sur la politique au niveau local.

100. Cela étant dit, les élections sont généralement bien administrées en Serbie, comme l'ont montré les récentes élections présidentielle et parlementaire de février et mai 2008.

101. S'agissant de l'élection présidentielle, la mission d'évaluation des élections de l'Assemblée a jugé que le deuxième tour du scrutin de l'élection présidentielle de la Serbie s'était déroulé conformément aux engagements du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques (Doc. 11534). Cependant, quelques problèmes relatifs au cadre législatif et aux aspects techniques des élections ont été identifiés (manque de dispositions législatives concernant le rôle des observateurs impartiaux internationaux et nationaux, et caractère inadéquat des écrans de vote). L'Assemblée a demandé aux autorités serbes de les éliminer dans les meilleurs délais.

102. L'élection parlementaire du 11 mai s'est tenue à la suite de la démission du gouvernement le 10 mars 2008. Les observateurs de l'Assemblée ont conclu que l'élection avait été conduite de manière professionnelle et avait permis aux électeurs de choisir librement entre une large gamme d'options politiques. Ils ont cependant exprimé leurs préoccupations quant aux menaces de mort lancées contre les principaux politiciens. Ils ont, en outre, demandé au nouveau parlement de combler les vides restant dans le cadre juridique et de se pencher sur les recommandations faites déjà de longue date, notamment en éliminant les dispositions qui permettent aux partis d'attribuer les mandats sans tenir compte de l'ordre des candidats sur les listes électorales (voir le communiqué de presse du 12 mai 2008).

Ukraine

103. Les élections parlementaires anticipées se sont tenues en Ukraine le 30 septembre 2007 après des mois de crise politique dans le pays, crise qui a atteint son paroxysme avec la dissolution du parlement par décret présidentiel en avril 2007. La commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé ces élections a conclu qu'elles s'étaient déroulées dans le respect de la plupart des engagements contractés par le pays auprès du Conseil de l'Europe et des normes en matière d'élections démocratiques, confirmant ainsi la tendance positive observée depuis 2006 concernant l'organisation des élections en Ukraine (voir Doc. 11469).

8. Document CDL-AD(2006)013, p. 12.

9. A l'exception du fait qu'un tiers des sièges sont attribués aux candidats en fonction de leur place sur la liste, alors que l'attribution des sièges restants est laissée à la discrétion du parti politique, de l'organisation politique ou du groupe de citoyens ayant présenté la liste.

104. Elle a toutefois conclu que les modifications du cadre juridique pour les élections adoptées en juin 2007 «ne vont pas dans le sens d'une amélioration par rapport à la législation précédente et sont en porte-à-faux avec les normes du Conseil de l'Europe». En particulier, les nouvelles dispositions de la loi qui permettent de rayer des listes électorales les citoyens qui sont partis à l'étranger au cours de la période préélectorale limitent indûment le droit de vote de ces personnes, ce qui est en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe. Elles sont par ailleurs discriminatoires dans leur application et sont source de préoccupation car elles manquent de transparence et constituent une atteinte à la vie privée des électeurs. Elles devraient donc être retirées de la loi.

105. La commission ad hoc s'est également montrée préoccupée par la piètre qualité des listes électorales qui, selon elle, a eu une influence négative sur les élections de septembre 2007. Cette dernière s'explique en partie par les modifications apportées au cadre juridique conformément à l'accord politique conclu le 27 mai 2007. En effet, la loi sur le registre national des électeurs est entrée en vigueur le 1er octobre 2007, au lendemain des élections. Le registre électoral informatisé et centralisé basé sur les registres d'état civil, dont la création est prévue par cette loi, devrait résoudre dans une large mesure les problèmes posés par les listes électorales au cours de ces élections, à condition qu'il soit mis en place dans son intégralité et en temps utile. La commission ad hoc recommandait vivement aux autorités ukrainiennes de ne pas retarder la mise en œuvre de cette loi et de commencer l'élaboration du registre central des électeurs pour qu'il soit finalisé et puisse être testé avant les prochaines élections.

106. L'abolition du vote par correspondance pour les élections extraordinaires prive de leur droit de vote un grand nombre de personnes qui ne peuvent pas être présentes dans la localité où elles sont inscrites le jour des élections. Les dispositions du vote par correspondance qui ont été appliquées au cours des élections législatives de 2006, et qui restent valides pour les élections ordinaires, tenaient compte dans une large mesure de la vulnérabilité de ce système à la fraude électorale. Par conséquent, la commission ad hoc a recommandé de réintroduire le vote par correspondance pour les élections extraordinaires, avec les mêmes garanties que pour les élections ordinaires.

107. Même s'il n'a pas posé problème au cours de ces élections, le critère qui impose une participation d'au moins 50 % pour que les élections extraordinaires soient valides est un motif potentiel de boycott des élections et d'échec des cycles électoraux. Par conséquent, la commission ad hoc a recommandé à la nouvelle Verkhovna Rada de réexaminer ce critère. Elle a également rappelé que l'Assemblée et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe préconisent depuis longtemps l'adoption par la Verkhovna Rada d'un code électoral unifié.

108. La commission ad hoc s'est montrée vivement préoccupée par la politisation de la Cour constitutionnelle, mise en évidence par son absence de volonté – ou son incapacité – à statuer en temps utile sur les plaintes majeures dont elle est saisie en rapport avec les élections. Cette situation démontre une fois de plus la nécessité d'appliquer les recommandations de l'Assemblée concernant la réforme du système judiciaire en vue de garantir sa totale indépendance par rapport aux intérêts politiques et autres.

109. La commission ad hoc a rappelé les appels de l'Assemblée à une réforme du système électoral proprement dit (voir également [Résolution 1549](#), paragraphe 12). Le système électoral devrait permettre une meilleure représentation régionale et une plus grande influence des électeurs sur leur représentation au parlement que ce n'est le cas avec le système actuel de listes fermées et de circonscription unique au niveau du pays. La commission ad hoc a recommandé l'adoption d'un système de représentation proportionnelle à plusieurs circonscriptions basé sur des listes de partis ouvertes, système qui répondrait le mieux aux besoins du peuple ukrainien. L'Assemblée a rappelé qu'elle était prête à aider l'Ukraine dans le processus de réforme constitutionnelle et électorale.

2.1.3. Partis politiques et financement des partis

Azerbaïdjan

110. A l'heure actuelle, les partis politiques en Azerbaïdjan doivent recevoir au moins 20 % des scrutins pour former une faction, c'est-à-dire qu'il faut au moins 25 membres du parlement (sur un total de 125) pour ce faire. Il s'agit ici d'un pourcentage particulièrement élevé si l'on se souvient que dans la plupart des Etats du Conseil de l'Europe ce pourcentage varie entre 3 et 5 %. L'Assemblée a donc demandé au parlement de revoir ce chiffre à la baisse par le biais d'une modification de son règlement intérieur, le cas échéant avec l'aide du Conseil de l'Europe ou dans le cadre du programme de coopération parlementaire de l'Assemblée. Une telle mesure faciliterait l'instauration d'un débat démocratique au sein du parlement, améliorerait la qualité du débat et renforcerait donc son rôle.

Bosnie-Herzégovine

111. Une loi sur le financement des partis politiques est en cours de préparation. Lors de sa 74e session plénière, la Commission de Venise a adopté un avis sur ce projet. Il porte, entre autres, sur l'utilisation par les partis politiques de fonds provenant de l'extérieur, l'exclusion de partis des élections et la gamme des amendes acceptables pour cause de violation de la législation. Les corapporteurs tiendront compte de cet avis lors des futures étapes du processus de suivi.

Moldova

112. Un nouveau projet de loi sur les partis politiques a été élaboré en 2007 et soumis, pour avis, à la Commission de Venise. La loi stipule que, outre les donations et les cotisations des adhérents, les partis politiques bénéficieront d'une dotation de 0,05 % des recettes budgétaires de l'Etat. La moitié des fonds sera distribuée aux partis proportionnellement au nombre de sièges obtenus aux prochaines élections législatives. L'autre moitié sera distribuée aux partis en fonction du nombre de voix obtenues aux élections locales. Aucun financement ne peut provenir de l'étranger, d'entreprises publiques ou de donations anonymes ou confidentielles.

113. De l'avis de la Commission de Venise, le projet de loi, d'une manière générale, marquerait un progrès important et constitue un document complet, qui permettrait d'améliorer la transparence du financement des partis politiques et leur obligation de rendre des comptes. Toutefois, plusieurs normes européennes n'y sont pas respectées, en particulier la disposition de l'article 11.2 de la CEDH relative aux restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice de la liberté de réunion et d'association. En effet, la Commission de Venise a estimé que le «double» seuil relatif au nombre de membres (5 000 membres au niveau national et au moins 150 membres dans la moitié des *raïons* de la Moldova) peut être considéré comme restrictif et constituerait une mesure disproportionnée et non nécessaire dans une société démocratique. De même, l'obligation de soumission, avant chaque élection, d'une liste des membres actualisée au ministère de la Justice ferait peser une charge excessive sur les partis politiques et constituerait une mesure disproportionnée et non nécessaire dans une société démocratique.

114. La loi a été adoptée par le parlement en décembre 2007. Son texte final n'a pas encore été communiqué aux corapporteurs de la commission.

Monaco

115. La scène politique monégasque est radicalement différente de la plupart des autres pays européens. Dans la principauté, la fonction première d'un parti n'est pas de parvenir au pouvoir et donc d'entrer au gouvernement par le biais d'élections exprimant la volonté du peuple, mais uniquement de contribuer à la gestion des affaires de l'Etat, et ce dans la recherche permanente d'un consensus entre la volonté du prince et les attentes des Monégasques représentés par le Conseil national (voir [Doc. 11299](#), paragraphe 107).

116. Monaco ne dispose pas d'une loi sur les partis politiques, qui prennent donc tous la forme d'associations, ni de loi sur le financement public des partis politiques ou sur les conflits d'intérêts. Il n'y a donc pas non plus de contrôle des dépenses électorales. En outre, le financement public des partis serait le seul moyen d'assurer la poursuite du débat politique en dehors des périodes électorales.

117. Dans sa [Résolution 1566 \(2007\)](#), l'Assemblée recommandait aux autorités monégasques d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'adopter une loi relative aux partis politiques, notamment pour assurer une transparence accrue en matière de financement des partis.

Monténégro

118. Dans son [Avis no 261 \(2007\)](#)¹⁰ sur l'adhésion du Monténégro, l'Assemblée demandait aux autorités monténégrines «de modifier la loi sur les conflits d'intérêts pour la mettre en conformité avec les normes européennes, et adopter et mettre en œuvre des lois sur les partis politiques et sur leur financement garantissant la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes».

10. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#); voir aussi le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dans le [Doc. 11205](#).

Serbie

119. Dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (AS/Mon(2008)07 rév.), les corapporteurs se disaient préoccupés par le rôle excessif que jouent les partis politiques en Serbie. Comme le rappelle la section ii ci-dessus, en application de la Constitution et de la législation, le mandat des membres du parlement est impératif. Cela rend les membres du parlement tributaires de la volonté du leadership des partis politiques. Les arrangements électoraux qui donnent aux partis la possibilité d'attribuer les sièges de manière arbitraire, sans tenir compte de l'ordre des candidats sur les listes, renforcent les préoccupations quant à la possibilité qu'ont les représentants démocratiquement élus des citoyens d'exprimer librement leurs vues dans le processus politique. Etant donné que le parlement joue un rôle important dans les nominations judiciaires, l'influence excessive des partis politiques sur le processus politique soulève des inquiétudes quant à la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs dans le cadre institutionnel serbe.

120. Le financement des partis politiques est régi par une loi spéciale adoptée en 2003. Si elle contient un certain nombre de principes sains, les mesures de surveillance et de contrôle des partis politiques sont insuffisantes: par exemple, les rapports des partis politiques sur le financement de la campagne électorale de janvier 2007 étaient en grande partie incomplets et insatisfaisants.

Fédération de Russie

121. Selon la nouvelle législation, pour pouvoir se faire enregistrer, un parti politique doit justifier d'au moins 50 000 membres, et au moins 500 membres dans la moitié des sujets de la Fédération de Russie et au moins 250 dans l'autre moitié. Pour se faire enregistrer à des élections législatives, les partis qui ne sont pas représentés à la Douma doivent verser des acomptes de 60 millions de roubles ou recueillir 200 000 signatures de soutien avec un maximum de 10 000 en provenance d'une seule et même région. De plus, la formation de blocs électoraux est interdite et la législation du financement de la campagne est extrêmement complexe. De l'avis de la commission de suivi qui a observé les élections de 2007 à la Douma, ces dispositions font qu'il est très difficile, voire impossible, à de nouveaux petits partis de se développer et d'être concurrentiels lors d'élections.

Ukraine

122. Dans sa [Résolution 1549 \(2007\)](#), l'Assemblée rappelait que la révocation par les partis politiques de représentants du peuple (dite «mandat impératif») est une pratique inacceptable dans un pays démocratique et contraire aux normes du Conseil de l'Europe. Les dispositions pertinentes de la Constitution ukrainienne devraient par conséquent être abrogées conformément aux recommandations de 2004 de la Commission de Venise et les dispositions similaires supprimées de la législation ordinaire.

123. Dans son rapport sur les élections parlementaires anticipées du 30 septembre 2007, la commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé les élections s'est montrée préoccupée par l'enchevêtrement des intérêts politiques et commerciaux à tous les niveaux, qui constitue à l'évidence une entrave au développement démocratique du pays. A cet égard, elle se félicitait de la volonté politique affichée par les partis politiques élus au nouveau parlement de mettre un terme à l'immunité totale des membres de la Verkhovna Rada face aux poursuites pénales. Elle recommandait également l'adoption de dispositions appropriées concernant la diffusion des informations sur le financement des campagnes et leur transparence, aussi bien pour les candidats que pour les partis se présentant aux élections.

2.1.4. Lutte contre la corruption

Albanie

124. Dans sa [Résolution 1538 \(2007\)](#), l'Assemblée saluait les mesures prises par le Gouvernement albanais pour établir et appliquer une politique de tolérance zéro en matière de lutte contre le crime organisé, la traite des êtres humains et la corruption. Elle constatait en particulier les résultats significatifs obtenus dans la lutte contre le crime organisé, des poursuites en justice ayant été engagées contre des dizaines de groupes criminels impliquant des centaines de personnes. Les autorités d'audit et de contrôle ont intensifié leurs activités en ce qui concerne l'usage des fonds publics par l'administration.

125. Tout en reconnaissant que les réformes de l'administration publique destinées à lutter contre la corruption et à réduire les coûts sont à encourager, l'Assemblée exhortait les autorités albanaises à respecter pleinement la loi sur la fonction publique lors des embauches et des licenciements de personnel. L'efficacité de l'administration publique devrait être renforcée, ce qui nécessite également d'accroître le professionnalisme des hauts fonctionnaires et de mettre un terme aux nominations à caractère politique.

126. L'Assemblée regrettait que les efforts déployés pour obtenir des progrès rapides dans la lutte contre la corruption se soient parfois traduits par des lois mal rédigées, dont certaines ont par la suite été déclarées inconstitutionnelles. Dans le contexte de la lutte contre la corruption, le gouvernement et le parlement devraient également tenir pleinement compte des institutions indépendantes prévues par la Constitution, telles que le procureur général et le Conseil supérieur de la justice.

127. Au cours de leur prochaine visite en Albanie en 2008, les corapporteurs examineront les progrès réalisés en la matière, notamment à la suite de la nomination d'un nouveau procureur général en novembre 2007.

Azerbaïdjan

128. En dépit des efforts louables déployés par les autorités et de l'assistance du Conseil de l'Europe, la corruption reste un problème majeur en Azerbaïdjan. Elle affecte toutes les couches de la société et menace le développement économique, social et politique du pays¹¹.

129. L'Azerbaïdjan est membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) depuis le 1er juin 2004 et il a ratifié la Convention civile et la Convention pénale sur la corruption.

130. Le GRECO a envoyé 27 recommandations aux autorités azerbaïdjanaises pour les aider à améliorer l'efficacité de leur lutte contre la corruption. Le rapport du GRECO a été analysé par la Commission anticorruption du Conseil de gestion du service public et des propositions en vue de l'alignement de la législation interne sur les recommandations ont été avancées. Les experts du Conseil de l'Europe ont examiné quatre projets de loi.

131. Dans la [Résolution 1545 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, l'Assemblée note avec satisfaction que les autorités azerbaïdjanaises sont en train d'élaborer une stratégie nationale d'amélioration de la transparence et de lutte contre la corruption, en coopération avec leurs partenaires internationaux. Elle invite instamment les autorités azerbaïdjanaises à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO, à améliorer en conséquence la législation nationale et à appliquer efficacement les mesures adoptées.

Bosnie-Herzégovine

132. La corruption politique est omniprésente et les hommes politiques sont largement soupçonnés par le public d'être les plus corrompus. Malgré la création en 2005, dans le Tribunal d'Etat, d'un département spécial chargé de la corruption, cette perception n'a guère évolué. Les autorités à tous les niveaux doivent renforcer leurs efforts de lutte contre la corruption politique.

133. Cela étant dit, la Bosnie-Herzégovine coopère activement avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Le rapport du deuxième cycle d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine a été adopté par le GRECO le 8 décembre 2006¹². Celui-ci a conclu que la Bosnie-Herzégovine était en train d'apporter des modifications fondamentales à sa législation pénale et à l'organisation des systèmes judiciaires et du ministère public. Cependant, la mise en œuvre du nouveau cadre juridique requiert une meilleure coordination entre les différentes agences pour déceler, rechercher et poursuivre les auteurs de corruption. La nécessité de former le personnel a également été soulignée.

134. En ce qui concerne l'administration publique, le GRECO a salué l'adoption, en 2006, de la Stratégie de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, mais a fait observer que le succès de cette stratégie dépendrait de la mise en place d'un organe indépendant de lutte contre la corruption chargé de superviser la stratégie.

11. Voir la [Résolution 1545 \(2007\)](#) sur les respects des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, paragraphe 7.15, et le premier rapport publié par le GRECO sur l'Azerbaïdjan, le 23 juin 2006, document GRECO Eval-I-II Rep (2005)5F

12. GRECO Eval II Rep (2005) 8F.

135. Au plan pratique, le GRECO a adressé un certain nombre de recommandations spécifiques aux autorités de la Bosnie-Herzégovine et leur a demandé de fournir, au plus tard le 30 juin 2008, un rapport sur les mesures prises.

Géorgie

136. La lutte contre la corruption est une des priorités déclarées des autorités géorgiennes et la corruption, surtout à petite échelle, a considérablement baissé. Mais elle reste une préoccupation. Réagissant aux allégations de corruption politique de haut niveau, le Président géorgien a annoncé la création prochaine d'une commission spéciale anticorruption dépendant directement de lui et du président du parlement.

137. En octobre 2006, le GRECO a adopté son rapport final d'évaluation d'ensemble du premier cycle, dans lequel il décidait de clore la procédure de non-conformité qui avait été lancée en décembre 2003. En décembre 2006, il a adopté son 2e Rapport d'évaluation sur la Géorgie¹³ qui contient 14 autres recommandations aux autorités géorgiennes.

138. La Géorgie a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) du Conseil de l'Europe en janvier 2008.

139. Dans la [Résolution 1609 \(2008\)](#), l'Assemblée demande aux autorités géorgiennes de continuer leur lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux, et de mettre intégralement en œuvre les recommandations du GRECO et du MONEYVAL. De plus, elle demande aussi aux autorités de renforcer leurs tentatives de créer une culture d'éthique dans la fonction publique.

Moldova

140. Dans sa [Résolution 1572 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Moldova, l'Assemblée demandait aux autorités moldoves de continuer d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action anticorruption et d'introduire notamment des mécanismes et procédures efficaces pour lutter contre la corruption dans les institutions publiques. En fait, la Stratégie et le Plan d'action contre la corruption ont été adoptés en 2004.

141. Un plan d'action revu pour la période 2007-2009 a été adopté par le parlement en 2006. Selon les experts du Conseil de l'Europe qui ont évalué sa mise en œuvre, l'efficacité du mécanisme institutionnel de suivi de l'exécution est grevée par la lourdeur de la structure du groupe de suivi, composé d'environ 50 représentants de diverses institutions, ainsi que par le manque de transparence dans ses relations et échanges d'informations avec le conseil de coordination et le groupe de suivi. De plus, les corapporteurs notaient dans leur rapport ([Doc. 11374](#)) que, selon certaines informations, les institutions appliquaient parfois des dispositions identiques de manière différente ou prenaient des décisions arbitraires en cas de vide juridique.

142. Les corapporteurs ont reçu des assurances des autorités que ces déphasages entre les institutions avaient été éliminés avec la récente introduction de modifications au Code de procédure pénale. Les corapporteurs ont demandé que ces modifications soient transmises au Conseil de l'Europe pour évaluation. Ils suivront la question à l'occasion des prochaines étapes du suivi.

143. De plus, ils notaient dans leur récent rapport que plusieurs autres projets de loi sont en préparation, dont un Code de conduite des fonctionnaires, un projet de loi sur la participation et la transparence dans les processus de décision des autorités publiques et un projet de loi sur les conflits d'intérêts. La Commission de Venise participe à la préparation de certaines de ces lois. Les corapporteurs suivront la question à l'occasion des prochaines étapes du suivi.

144. Enfin, il faut noter que le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a récemment adopté son 2e Rapport d'évaluation sur la Moldova¹⁴. Il y reconnaît les efforts lancés par le pays pour mener à bien des réformes dans les domaines de l'organisation administrative et de la législation. Il souligne également que beaucoup reste à faire dans le cadre de la lutte anticorruption et fournit une liste de recommandations très spécifiques à cet égard.

13. GRECO Eval II Rep (2006) 2F.

14. GRECO Eval II rep (2006) 1F.

Monaco

145. La ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) en mars 2007 fait partie d'une série de réformes décidées par Albert II et ayant pour but d'assurer une gestion plus transparente des organismes bénéficiant de fonds publics, dans un souci d'éthique et de clarté. En conséquence, Monaco a adhéré au GRECO, qui a effectué récemment sa première visite d'information dans la principauté.

146. Selon les autorités monégasques, les infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux sont exclusivement commises à l'étranger. Bien que les statistiques montrent une augmentation exponentielle des déclarations de transactions suspectes, pour les autorités monégasques cela témoigne davantage d'une meilleure prise de conscience de la nécessité de lutter contre le blanchiment des capitaux que d'une progression du phénomène.

147. Le cadre législatif du système monégasque de lutte contre le blanchiment de capitaux est globalement conforme aux normes internationales. Dans sa [Résolution 1566 \(2007\)](#), l'Assemblée notait avec satisfaction que la principauté avait fait des efforts considérables pour renforcer son arsenal juridique de lutte contre le blanchiment des capitaux et se félicitait en particulier de l'adoption en novembre 2006 d'une loi portant amendement à l'article 218 du Code pénal sur la question des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment.

Monténégro

148. Dans son [Avis no 261 \(2007\)](#)¹⁵ sur l'accession du Monténégro au Conseil de l'Europe, l'Assemblée demandait aux autorités monténégrines de signer et de ratifier, dans les deux ans suivant son adhésion, la Convention civile sur la corruption (STE no 174) ainsi que le Protocole additionnel de la Convention pénale sur la corruption (STE no 191). Elle leur demandait également:

«de veiller à l'adoption d'urgence d'une législation de lutte contre la corruption, à la mise en œuvre des recommandations et des conclusions du GRECO, et au renforcement de la capacité administrative de lutte contre la corruption».

Serbie

149. Les corapporteurs de la commission sur la Serbie notent dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (AS/Mon(2008)07 rév.) que plusieurs mesures législatives et pratiques importantes ont été prises par les autorités pour lutter contre la corruption¹⁶. La mise en application de ce vaste ensemble de textes de loi est coordonnée dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, adoptée en 2005.

150. Un plan de mise en œuvre de la stratégie a été adopté en 2006. L'application des mesures anticorruption avance relativement bien, et plusieurs nouveaux dossiers de corruption de fonctionnaires, de policiers et de douaniers ont été ouverts au cours de l'année 2006. Toutefois, il manque au Plan de lutte contre la corruption des délais précis, des actions concrètes et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

151. Toutefois, il est généralement admis que «la corruption reste répandue en Serbie et pose un grave problème»¹⁷. Bien que la législation constitue une base solide pour l'élaboration d'une politique de lutte contre la corruption, elle peut être encore améliorée. La loi sur le financement des partis politiques contient un certain nombre de principes sains, mais les mesures de surveillance et de contrôle sont insuffisantes. La loi sur la prévention des conflits d'intérêts n'englobe pas l'ensemble des fonctionnaires appelés à prendre part au processus de décision; sa mise en application pose par ailleurs certaines difficultés puisque les sanctions prévues par la loi sont assez limitées. La loi sur les marchés publics met en place des procédures d'achat complexes, et l'organisme chargé des marchés publics ne joue pas un rôle suffisamment important. Les vérificateurs de l'Institut suprême d'audit n'ont été nommés qu'en septembre 2007. Les dispositions de fond et de procédure de la législation pénale pourraient être encore améliorées, conformément aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe.

15. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#); voir aussi le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dans le [Doc. 11205](#).

16. Voir aussi B. Begović et B. Mijatović (éd.), *Corruption in Serbia Five Years Later*, Centre for Liberal-Democratic Studies, 2007.

17. Rapport de suivi de la Serbie 2007, Commission européenne, SEC(2007)1435, 6 novembre 2007.

152. Au niveau institutionnel, la lutte contre la corruption est assurée principalement par le Conseil de lutte contre la corruption. Il s'agit d'une instance consultative ayant pour mandat de soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de politiques anticorruption. Le conseil peut également proposer de nouvelles législations, des programmes et d'autres activités de lutte contre la corruption¹⁸. Le conseil a pris un certain nombre de bonnes initiatives dans ce domaine au cours des dernières années. Il s'est principalement concentré sur la «corruption politique». Il semble cependant que les cas de «corruption administrative», c'est-à-dire de corruption de fonctionnaires, par exemple dans les secteurs de la santé, de la justice, de l'administration fiscale et des douanes, ont été quelque peu négligés par le conseil.

153. Afin que les enquêtes et poursuites des infractions pénales présentant des éléments de corruption et de blanchiment d'argent soient menées plus efficacement, un département de lutte contre la corruption a été créé dans le cadre du programme et plan annuel 2008 du ministère public de la République de Serbie. Le département a pour tâche de coordonner les activités avec les parquets de district ainsi qu'avec les autres organes de l'Etat (le ministère de l'Intérieur, la brigade fiscale et d'autres services d'inspection). Il doit aussi, si nécessaire, prendre part aux procédures pénales en première instance.

154. Pour améliorer la coordination entre les diverses structures responsables de la lutte contre la corruption, le Gouvernement serbe a préparé une loi concernant l'Agence anticorruption. En vertu de ce projet de loi, la future agence remplacera les organes actuels, le Conseil de lutte contre la corruption et le Comité pour la prévention des conflits d'intérêts. Elle exercera également un contrôle sur le financement des partis politiques et mettra en œuvre la stratégie anticorruption conformément au plan d'action adopté. L'agence aurait également des fonctions «normatives» et serait chargée de rédiger des avis sur les lois et les règlements, ainsi que de veiller à la détection des «risques de corruption» dans les projets législatifs. Cette initiative est à saluer.

155. Par ailleurs, la Serbie collabore activement avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Une réponse détaillée aux recommandations du GRECO a récemment été transmise au Conseil de l'Europe.

Ukraine

156. Dans sa [Résolution 1549 \(2007\)](#), l'Assemblée recommandait aux autorités ukrainiennes de procéder d'urgence à la réforme du système de justice pénale et des services répressifs, et de prendre des mesures législatives et pratiques pour lutter contre toutes les formes de corruption, et notamment la corruption politique.

157. Dans leur note d'information sur leur visite d'information en Ukraine en janvier 2008 (document AS/Mon(2008)06 rév.), les corapporteurs déploraient que, malgré les nombreuses déclarations politiques, il n'y ait encore eu aucun progrès substantiel dans la lutte contre la corruption en Ukraine. La principale avancée reste l'adoption du document d'orientation sur la Stratégie de lutte contre la corruption, approuvé par le Président en septembre 2006 (lutte contre la corruption en Ukraine «Sur la voie de l'intégrité»). Le plan d'action pour la mise en œuvre de ce cadre conceptuel n'a été adopté par le gouvernement qu'en août 2007 mais il semble très vague au niveau de la formulation des mesures et des délais, et devrait par conséquent être réexaminé par le nouveau gouvernement. L'arsenal législatif anticorruption, préparé par le ministère de la Justice et soumis au parlement par le Président, a été adopté en première lecture en décembre 2006 et son examen final est toujours en attente. Il comporte notamment des lois sur la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption et de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

158. En février 2008, le Président ukrainien a chargé le Conseil des ministres d'attribuer au ministère de la Justice de nouvelles fonctions dans le domaine de la lutte contre la corruption, parmi lesquelles l'analyse de la législation et la formulation de propositions visant à éliminer les risques de corruption, l'examen des projets d'actes juridiques pour ce qui est de leur éventuelle corruption, la collecte et l'analyse de statistiques et d'autres données concernant les mesures de lutte contre la corruption, la promotion d'une participation accrue de la population aux activités de lutte contre la corruption. Les corapporteurs ont salué cette initiative et demandé sa mise en œuvre dans les meilleurs délais.

159. En octobre 2007, le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a adopté son premier rapport sur l'Ukraine englobant les premier et deuxième cycles d'évaluation du pays. Il a été rapidement traduit et publié par le ministère ukrainien de la Justice. Les corapporteurs ont demandé à l'Ukraine de mettre en œuvre sans plus attendre les recommandations du GRECO.

18. GRECO: Rapport d'évaluation sur la République de Serbie adopté par le GRECO lors de sa 29e session plénière (Strasbourg, 19-23 juin 2006), GRECO Eval I-II Rep (2005) 1F rév.

160. Les autorités ukrainiennes ont déclaré leur intention de créer un nouvel organisme chargé de l'application de la loi, spécialisé dans les enquêtes sur les délits de corruption. Cette mesure sera conforme aux dispositions des normes internationales figurant dans les conventions du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient remplies, comme l'indépendance de l'organisme face à la pression morale, sa responsabilité, et la garantie de ressources et de pouvoirs adaptés. Le projet de loi relatif à cet organisme devrait être examiné par des experts internationaux.

161. Bien que la majorité des forces politiques se déclarent favorables à la lutte contre la corruption, notamment en période électorale, les Ukrainiens demeurent sceptiques. Selon l'étude de 2007 de Transparency International, près de 70 % des Ukrainiens ne croient pas à l'efficacité des autorités dans la lutte contre la corruption. La même étude révèle que la majeure partie de la population est convaincue que l'appareil judiciaire est l'institution la plus corrompue d'Ukraine, suivie par les partis politiques, le parlement et le ministère de l'Intérieur. 44% des Ukrainiens ne croient pas à un changement majeur dans les trois prochaines années, tandis que 38 % pensent que la corruption va encore s'aggraver.

162. Il faudrait donc de toute urgence que l'Etat redouble d'efforts pour éradiquer la corruption et qu'il prenne des mesures non seulement répressives, par une application effective de la loi, mais également en matière de prévention et de coordination des politiques. L'Ukraine doit prendre très rapidement des mesures préventives, parmi lesquelles la création d'un organe chargé de la vérification des déclarations de patrimoine des fonctionnaires de l'Etat et de la résolution des conflits d'intérêts, l'adoption d'une nouvelle loi sur la fonction publique et de dispositions sur le Code de déontologie, ainsi que la mise en place de procédures efficaces d'accès aux informations publiques. Il y a également un manque de coordination s'agissant de l'élaboration et de l'application de la politique de lutte contre la corruption. Les dispositions de lutte contre la corruption doivent respecter les normes internationales et celles du Conseil de l'Europe, et suivre les recommandations du GRECO et du Réseau anticorruption de l'OCDE.

2.1.5. Pluralisme des médias

Albanie

163. Dans sa [Résolution 1538 \(2007\)](#), l'Assemblée saluait les mesures prises pour renforcer la transparence des travaux du gouvernement, et soutenait les efforts en cours pour améliorer la mise en œuvre de la législation sur l'accès à l'information et sensibiliser les citoyens à leurs droits. Elle se félicitait notamment de l'adoption d'un nouveau Code de déontologie pour les journalistes, de la création d'un Conseil de déontologie des médias et de l'adoption par le gouvernement d'une ligne de conduite consistant à ne pas recourir à la loi sur la diffamation comme moyen d'intimidation des journalistes. L'Assemblée demandait aux autorités albanaises:

- d'adopter sans plus tarder les amendements au Code pénal et au Code civil pour dépénaliser la diffamation et réformer les dispositions civiles en matière de diffamation, avec l'assistance du Conseil de l'Europe;
- d'améliorer les règles relatives à la propriété et au financement des organes des médias;
- de réviser la législation sur les médias en se basant sur les observations des experts du Conseil de l'Europe;
- de veiller à ce que tout futur projet de loi portant sur la réforme des médias soit préparé de manière rigoureuse, dans la transparence et après consultation des représentants des médias;
- de parachever la transformation de la chaîne de télévision albanaise d'un service contrôlé par l'Etat en un service public de radiodiffusion.

164. Durant leur prochaine visite en Albanie en 2008, les corapporteurs examineront les progrès réalisés en la matière.

Arménie

165. L'absence de pluralisme des médias en Arménie est depuis longtemps source d'inquiétude pour l'Assemblée et la commission de suivi. Bien qu'une presse pluraliste et indépendante existe (mais de faible circulation et donc d'importance limitée), le niveau actuel de contrôle des médias électroniques et de leurs organes de régulation par les autorités ainsi que l'absence de radiodiffuseur de service public réellement

indépendant et pluraliste empêchent la création d'un environnement médiatique pluraliste et ne font qu'exacerber la méfiance de l'opinion à l'égard du système politique (voir la [Résolution 1609](#), paragraphe 6.5).

166. A l'heure actuelle, tous les membres du Conseil de télévision et de radiodiffusion de service public sont nommés par le Président arménien alors que les membres de la Commission nationale de radio et de télévision sont nommés pour moitié par le Président et pour moitié par l'Assemblée nationale. Compte tenu de la dynamique actuelle de l'Assemblée, cela signifie en fait que les deux organes représentent les intérêts de la faction politique au pouvoir.

167. La campagne du Premier ministre pendant la dernière élection présidentielle a été régulièrement montrée dans une optique positive et avec les mêmes séquences filmées dans tous les médias privés, ce qui a donné l'impression que des politiques éditoriales étaient à l'œuvre et cela interroge sur l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs. De plus, la composition du Conseil de télévision et de radiodiffusion de service public et son manque d'indépendance politique font obstacle au pluralisme des diffusions de nouvelles de service public comme l'a montré la manière dont les médias de service public ont couvert la période d'après les élections. Ils ont en effet fait une large place aux points de vue des autorités et ignoré ceux qui s'inquiétaient de la conduite des élections de février 2008.

168. Dans la [Résolution 1609 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie, l'Assemblée a donc demandé que soit garantie l'indépendance de tout intérêt politique de la Commission nationale de radio et de télévision et du Conseil de télévision et de radiodiffusion de service public. Elle a demandé de plus que la composition de ces organes soit révisée afin d'assurer qu'ils sont véritablement représentatifs de la société arménienne, en application des recommandations de la Commission de Venise et des experts du Conseil de l'Europe. L'Assemblée réitère aussi qu'au-delà de la révision du cadre législatif les autorités doivent prendre des mesures pour assurer au quotidien la liberté et le pluralisme de la radio et de la télévision publiques. De plus, le harcèlement par les autorités fiscales des médias électroniques et de la presse écrite de l'opposition doit cesser.

Azerbaïdjan

169. Le manque de pluralisme dans les médias est une des grandes préoccupations de l'Assemblée depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe. Dans la [Résolution 1545 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et des engagements de l'Azerbaïdjan, elle regrette que, loin de s'améliorer, le climat général pour les médias indépendants en Azerbaïdjan se soit encore détérioré.

170. En 2007, plus d'une centaine d'affaires impliquant des représentants des médias critiques du gouvernement ont été portées devant les tribunaux. Cet indicateur est dix fois plus élevé qu'il ne l'était en 2005. Neuf journalistes ont été jugés et emprisonnés: six d'entre eux ont été remis en liberté à la suite du décret présidentiel du 23 décembre 2007, mais les deux frères Zahidov (Zakit et Ganimal) et M. Einullah Fatullayev, tous liés aux journaux les plus virulents de l'opposition, n'ont pas bénéficié de cette mesure et sont toujours en prison en dépit des appels répétés de l'Assemblée et d'autres défenseurs nationaux et internationaux des droits de l'homme (document AS/Mon (2008)10 rév.).

171. Etant donné que l'économie est monopolistique, le manque de recettes de publicité freine le développement d'une presse libre et pluraliste dans le pays.

172. Pour ce qui est du pluralisme des médias électroniques, l'Azerbaïdjan s'est engagé à transformer la chaîne de télévision nationale en une chaîne publique gérée par un conseil d'administration indépendant. Les experts du Conseil de l'Europe saluent un nombre de dispositions progressives dans le projet de loi sur la télévision et la radiodiffusion. Ils n'en critiquent pas moins les ingérences importantes de l'Etat, y compris ses commandes des programmes spéciaux ou son parrainage de certaines émissions. De plus, le Conseil de la radiodiffusion est financé sur le budget de l'Etat, ce qui le laisse à la merci des pressions politiques directes du gouvernement. Selon les représentants des médias et les défenseurs des droits de l'homme, les médias électroniques sont contrôlés par le Conseil de la radiodiffusion qui considère qu'il lui incombe aussi de contrôler les informations diffusées sur l'internet.

173. S'agissant des campagnes électorales, le Code électoral de l'Azerbaïdjan prévoit que les partis politiques ont droit aux mêmes conditions à du temps d'antenne et des encarts imprimés gratuits dans les médias financés par l'Etat. Il n'existe cependant pas de règlement précis concernant l'attribution de temps d'antenne dans les médias privés.

Bosnie-Herzégovine

174. La Bosnie-Herzégovine est dotée des mécanismes d'autorégularisation les plus avancés d'Europe. L'Autorité de réglementation des communications (ARC) est chargée de délivrer les autorisations et de réglementer les services de radiodiffusion et de télécommunications, tandis que le Conseil de la presse, organe bénévole et autoréglementé, s'occupe des plaintes relatives à la presse écrite. Les plaintes concernant la radiodiffusion sont transmises à l'ARC. Tous les citoyens ont le droit de déposer une plainte. Ce mécanisme de recours est largement utilisé par les citoyens, les institutions, les organisations, les fonctionnaires et les partis¹⁹.

175. Actuellement, la Bosnie-Herzégovine compte trois services de radiodiffusion: BHRT (niveau de l'Etat), RTFBIH (Fédération de la Bosnie-Herzégovine), RTRS (Republika Srpska), et trois principaux services de radiodiffusion commerciale, OBN, TV pink BiH et Mreza Plus.

176. L'étude de faisabilité de 2003 de la CE, soulignant les conditions que la Bosnie-Herzégovine aurait à honorer pour être acceptée dans les négociations avec l'Union européenne sur un Accord de stabilisation et d'association (AAS), indiquait que la Bosnie-Herzégovine devait accomplir des progrès significatifs dans un certain nombre de domaines, notamment la loi sur la radiodiffusion. En particulier, l'une des conditions était la création d'un système de service public de radiodiffusion unifié, géré au niveau de l'Etat. A cette fin, l'adoption de quatre lois était prévue, mais seulement trois ont été adoptées à ce jour: la loi sur le service public de radiodiffusion de la Bosnie-Herzégovine, la loi sur le service de radiodiffusion de la Bosnie-Herzégovine à l'échelon de l'Etat et la loi sur l'entité publique de radiodiffusion de la Republika Srpska. La non-adoption de la quatrième loi, sur le service public de radiodiffusion de la Fédération de la Bosnie-Herzégovine (RTFBIH), continue d'entraver la mise en place de ce nouveau système public de radiodiffusion.

177. En juillet 2007, le parlement de la fédération a adopté une version révisée de la loi sur la RTFBIH en prenant en considération la décision de la Cour constitutionnelle de la fédération du 16 juillet 2006, mais le groupe parlementaire croate a de nouveau invoqué l'intérêt national vital. La commission d'harmonisation des deux chambres du parlement de la fédération n'ayant pas trouvé d'accord, la question est aujourd'hui de nouveau en instance devant la Cour constitutionnelle de la fédération.

178. Cela est très regrettable dans la mesure où le retard dans la réforme du système de radiodiffusion publique freine le processus de l'AAS. Au cours de leurs visites d'information, les corapporteurs ont demandé aux autorités de Bosnie-Herzégovine de débloquer la situation et de parachever la réforme du système de radiodiffusion.

Géorgie

179. La Géorgie dispose d'un appareil législatif très complet pour protéger la liberté d'expression et promouvoir le pluralisme des médias. La loi sur la liberté de parole et d'expression, qui interdit la censure, protège les journalistes de pressions excessives et protège la confidentialité des sources des journalistes, est considérée comme un modèle dans la région.

180. Les événements de novembre 2007 qui ont mené à la fermeture temporaire de deux organes des médias et à la déclaration de l'état d'urgence ont modifié le climat des médias et leur pluralisme, certains journalistes semblant plus enclins – au moins provisoirement – à pratiquer l'autocensure que précédemment.

181. Un projet de Code de déontologie pour les radiodiffuseurs a attiré la critique des journalistes qui l'ont dénoncé comme une tentative par les autorités de contrôler les médias électroniques. Son adoption a été repoussée à plus tard par la Commission nationale des communications. Les experts du Conseil de l'Europe travaillent maintenant avec les autorités à un projet modifié de Code de déontologie pour les radiodiffuseurs.

182. A la suite des critiques sur la manière dont le radiodiffuseur public avait couvert l'élection présidentielle de janvier 2008, les autorités ont ouvert un dialogue avec l'opposition sur la supervision du radiodiffuseur: un nouveau conseil d'administration a été élu par le parlement, composé de représentants de l'opposition et des autorités. Un nouveau directeur général du radiodiffuseur public a ensuite été nommé par le conseil d'administration.

19. Voir le rapport spécial de Miklos Haraszi, représentant spécial de l'OSCE sur la liberté des médias dans: «La situation de la liberté des médias en Bosnie-Herzégovine: le service public de radiodiffusion», daté du 29 mars 2007.

Monténégro

183. Considérant que l'indépendance des médias nationaux doit être mieux garantie, y compris en matière de financement, et que les ingérences politiques dans leurs activités doivent cesser, dans l'[Avis no 261 \(2007\)](#)²⁰ (paragraphe 19.3.17 et 18) sur l'accession du Monténégro au Conseil de l'Europe, l'Assemblée a demandé aux autorités «d'accélérer les réformes dans le domaine des médias, en vue de garantir leur indépendance et de veiller à l'application de la loi sur l'accès à l'information publique», et «de doter le service public de radiodiffusion de moyens financiers pour lui permettre de remplir ses fonctions».

Moldova

184. Dans sa [Résolution 1572 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Moldova, l'Assemblée invitait les autorités moldoves «à renforcer toutes les garanties nécessaires au respect de la liberté d'expression, telle que définie à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et, en particulier, à veiller à la bonne application de la nouvelle législation sur la radiodiffusion afin de promouvoir la liberté et le pluralisme des médias, dans le cadre d'un véritable service public de radiodiffusion, en conformité avec la définition qu'en donne la [Recommandation 1641 \(2004\)](#) de l'Assemblée sur le service public de radiodiffusion».

185. Dans leur rapport ([Doc. 11374](#)), les corapporteurs se sont dit préoccupés par le manque de liberté des médias et les ingérences continues des autorités dans le travail des organes des médias et des radiodiffuseurs. Pour n'en donner que deux exemples, le suivi des radiodiffuseurs publics Radio Moldova et TV Moldova 1 par le Conseil de coordination de l'audiovisuel pendant la couverture de la campagne des élections locales de 2007 a conclu que les informations données au public étaient incomplètes et partiales; les deux journaux nationaux *Moldova Suverana* et *Nezavisimaya Moldova*, qui ont bénéficié d'importantes subventions de l'Etat à la fin de 2006, n'ont pas fourni d'informations objectives et ont clairement favorisé le candidat du parti communiste au poste de maire de Chişinău.

186. Le nouveau Code de l'audiovisuel offre un bon point de départ pour la réforme du secteur des médias et le renforcement du pluralisme des médias, mais sa mise en œuvre n'avance pas aussi rapidement qu'elle le devrait. Les autorités devraient faire plus d'efforts pour mener à bien la réforme des médias, notamment pour ce qui est de la transformation de Teleradio Moldova en une vraie station de service public: cela contribuerait au renforcement des institutions démocratiques moldoves, particulièrement dans le contexte des élections législatives prévues pour le printemps 2009.

Monaco

187. Il est évident que dans un pays aussi petit que Monaco, il est très difficile d'assurer un véritable pluralisme dans le domaine des médias: ce n'est tout simplement pas rentable en termes économiques (voir [Doc. 11299](#)).

188. L'accès à l'information semble être problématique car le gouvernement confondrait encore communication et information. Le rôle du Centre de presse, qui est un service du gouvernement, est très critiqué. Le Conseil de l'Europe pourrait apporter ses conseils en vue de la définition d'une politique d'accès à l'information plus ouverte et plus transparente.

189. La loi sur la liberté des médias, adoptée en juillet 2005, semble globalement satisfaire la profession, notamment parce qu'elle garantit le principe de la protection des sources des journalistes. Néanmoins, certaines de ses dispositions posent problème au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment en raison du nombre d'exceptions à l'*exceptio veritatis* ou de la peine excessive pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement dans les affaires de diffamation, alors que partout en Europe la tendance est à la dépenalisation de la diffamation ou de la propagation de fausses rumeurs.

20. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#); voir aussi le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dans le [Doc. 11205](#).

Fédération de Russie

190. La liberté et le pluralisme des médias restent préoccupants. Dans une déclaration du 28 juin 2007, la commission de suivi regrettait les rapports de harcèlement des médias et se disait inquiète devant le fait que tous les médias électroniques étaient sous le contrôle de l'Etat. De plus, les rapports des commissions ad hoc qui avaient observé les élections législatives et présidentielles mentionnaient le parti pris des médias en faveur des autorités et regrettaient le manque de radiodiffuseur public indépendant et impartial.

Serbie

191. Les corapporteurs de la commission sur la Serbie soulignaient dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (AS/Mon(2008)7 rév.) que bien que la situation des médias soit relativement diversifiée sur le plan du nombre d'organes de presse écrite et de médias électroniques, l'absence de pluralisme et la monopolisation de ces médias par les groupes politiques et des dirigeants d'entreprises sont très préoccupantes. Selon l'Association serbe des journalistes indépendants (NUNS), «aujourd'hui, tous les grands médias en Serbie sont contrôlés par les partisans de Milošević»²¹. Cela a été démontré par une enquête récemment conduite par NUNS. Bien que les médias les plus influents soient la propriété de dirigeants d'affaires et de magnats locaux, l'emprise de l'Etat sur les médias reste très forte. L'étude indique qu'il n'y a que deux médias entièrement contrôlés par des intérêts étrangers (Blic et 24 casa, propriété de Ringier, Suisse, et TV Fox, propriété d'American News Corporation).

192. Les corapporteurs ont encouragé vivement les autorités serbes à prendre les mesures voulues pour accroître le pluralisme des médias, notamment en favorisant la privatisation des médias existants et la création de nouveaux médias.

193. L'autorité nationale de régulation – l'Office de radiodiffusion de la République – pourrait aussi être améliorée: il faudrait notamment rendre plus transparent le processus d'attribution des fréquences aux radiodiffuseurs.

Ukraine

194. Dans leur note d'information sur leur visite d'information en Ukraine en janvier 2008 (document AS/Mon(2008)06 rév.), les corapporteurs déploraient l'absence de progrès s'agissant de la transformation des stations de radio et de télévision d'Etat en un service de radiodiffusion publique et de la privatisation de la presse écrite appartenant à l'Etat ou placée sous son contrôle. L'Ukraine se trouve ainsi en plein anachronisme, ce qui est inacceptable pour une nation démocratique.

195. Le Président a annoncé, en février 2008, une nouvelle initiative pour lancer enfin le processus de création d'un service public de l'audiovisuel et a chargé le gouvernement de préparer des propositions en la matière, qui seront examinées au Conseil de la sécurité nationale et de la défense. Bien que cette instance ne semble pas être particulièrement adaptée pour l'examen de cette question, les corapporteurs ont exprimé l'espoir que la décision de transformer les sociétés de télévision et de radio de l'Etat en un vrai service de radiodiffusion public, conforme aux normes du Conseil de l'Europe, sera bientôt prise et mise en œuvre. La création d'un système de radiodiffusion publique est l'une des conditions de la levée de la procédure de suivi dont fait l'objet l'Ukraine.

196. Il a également été demandé au Conseil des ministres de représenter, dès que possible, le projet de loi sur la privatisation des organes de presse appartenant à l'Etat/aux municipalités ou sous contrôle de ces derniers, et d'appuyer l'adoption par le parlement, en lecture finale, de la loi sur la transparence de la propriété des médias. Enfin, l'Ukraine devrait adhérer à la Convention européenne sur la télévision transfrontière sans plus tarder.

21. Đ. Padejski, «Miloševićev medijski amanet», *Dosije o medijima*.

2.1.6. Autonomie locale et régionale

Albanie

197. Dans sa [Résolution 1538 \(2007\)](#), l'Assemblée saluait les mesures prises par le gouvernement albanais pour mettre en œuvre les recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, telles que le transfert aux autorités locales de la responsabilité de la collecte et de la gestion des taxes des petites entreprises, ainsi que de la gestion des systèmes d'évacuation des eaux usées et d'approvisionnement en eau.

198. L'Assemblée invitait instamment les autorités albanaises à mettre en œuvre la [Recommandation 201 \(2006\)](#) du Congrès, notamment en ce qui concerne: la situation actuelle de l'autonomie locale et régionale et sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122); l'autonomie régionale; l'autonomie financière des pouvoirs locaux et régionaux; le contrôle administratif des autorités locales; le système électoral et les élections locales à venir.

199. Durant leur prochaine visite en Albanie en 2008, les corapporteurs examineront les progrès réalisés en la matière, notamment après les élections locales qui se sont tenues en février 2007, et les modifications apportées à la législation en vigueur.

Azerbaïdjan

200. Les municipalités sont de nouvelles institutions en Azerbaïdjan; elles n'ont commencé à travailler comme des corps élus qu'en 1999 ([Doc. 11226](#)). Les agences exécutives de l'Etat au niveau local sont toujours nommées par le Président azerbaïdjanais pour exercer le pouvoir du gouvernement central en tant qu'organes décentralisés. Bakou et de nombreuses autres grandes villes n'ont toujours pas de maire élu (directement ou indirectement).

201. De nouvelles élections locales ont été organisées dans le pays le 6 octobre 2006; elles ont été observées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Ont été notés un faible taux de participation (33 %) et une campagne électorale atone, éléments qui reflètent la faible priorité accordée par le gouvernement et les forces politiques à la pratique réelle de la démocratie locale et régionale.

202. L'Assemblée, dans la [Résolution 1545 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan adoptée le 16 avril 2007 sur la base d'un rapport de la commission de suivi ([Doc. 11226](#)), a invité les autorités azerbaïdjanaises à mettre en œuvre les recommandations émises par le Congrès afin que la législation pertinente et sa mise en œuvre soient totalement en conformité avec la Constitution et la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122). En particulier, les autorités devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour:

- confier aux municipalités une part substantielle des affaires publiques;
- garantir que des moyens suffisants sont prévus pour leur mise en œuvre; et,
- en ce qui concerne Bakou et d'autres grandes villes, constituer un conseil municipal élu directement par les citoyens pour gérer une administration publique locale à l'échelle de la ville entière.
- Bosnie-Herzégovine

203. La réforme des pouvoirs locaux n'avance pas aussi bien qu'elle le devrait dans la Fédération de BosnieHerzégovine (FB-H) et en Republika Srpska (RS). Le cadre institutionnel global de la FB-H complique la poursuite de la réforme de décentralisation dans la mesure où la législation de base sur l'autonomie locale relève de la compétence des entités en RS et de la compétence des cantons en FB-H. La RS a adopté une nouvelle loi sur l'autonomie locale en avril 2004 en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe. La loi a été ensuite amendée en 2007, mais elle ne remplit toujours pas un certain nombre d'exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale.

204. En FB-H, la proposition d'amender la Constitution dans le but de transférer au niveau de la fédération les compétences relatives à la réglementation de l'autonomie locale, initiée en 2005, n'a pas obtenu une majorité suffisante. Cependant, une loi sur les principes de l'autonomie locale a été adoptée en 2006 au niveau de la fédération, énonçant ainsi un certain nombre de règles fondamentales sur la base desquelles la décentralisation devrait se développer dans les cantons. Cependant, l'adoption de cette loi fondamentale ne constitue que le début du processus. Il conviendrait que des lois spécifiques sur l'autonomie locale soient adoptées par les cantons et des lois-cadres cantonales devraient garantir la décentralisation effective des

responsabilités sectorielles. De façon analogue, il importe que la décentralisation fiscale soit davantage renforcée aussi bien en RS qu'en FB-H pour donner aux autorités locales les moyens effectifs d'exercer leurs compétences. La question des biens des collectivités locales n'a pas encore été résolue non plus.

205. Le fonctionnement efficace de l'autonomie locale nécessiterait, à moyen terme, un degré d'harmonisation des lois fondamentales et sectorielles en RS, en FB-H et dans les cantons afin d'établir une base pour une collaboration croisée des municipalités entre les entités dans la fourniture des services. Bien entendu, il serait plus aisé de mettre en œuvre cette harmonisation dans le cadre d'une vaste réforme constitutionnelle au niveau de l'Etat. Cependant, en attendant la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle, nous espérons que les autorités de la RS, de la FB-H et des cantons travailleront en étroite collaboration pour harmoniser la loi sur l'administration locale afin d'édifier une démocratie locale solide et effective en FB-H.

206. Concernant la situation de Mostar, aucun développement majeur n'est intervenu en 2007. L'unification administrative des autorités de la ville se poursuit, bien qu'avec une certaine lenteur.

Géorgie

207. La Géorgie est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale depuis le 1er avril 2005. En collaboration avec les experts du Conseil de l'Europe, elle a alors commencé à préparer et modifier plusieurs lois, y compris la loi organique sur l'autonomie locale, dite enveloppe de décentralisation. Or, cette enveloppe est toujours à l'examen au parlement. Les lois sur l'autonomie locale et le budget des unités d'autonomie locale ont été promulguées mais l'adoption de celle sur la participation des citoyens aux activités d'autonomie locale est encore à l'étude.

208. Dans sa [Résolution 1603 \(2008\)](#), l'Assemblée demandait aux autorités géorgiennes de mettre en œuvre l'ensemble des textes législatifs concernant l'autonomie locale et de veiller au bon fonctionnement de la Commission nationale de la décentralisation, chargée de la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation.

Moldova

209. Dans sa [Résolution 1572 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Moldova, l'Assemblée invitait les autorités moldoves à collaborer:

- avec les experts du Conseil de l'Europe pour mettre la législation régissant les finances des collectivités locales en conformité avec les normes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122), notamment en augmentant les recettes propres des collectivités locales, en instaurant un mécanisme direct et transparent de paiement des transferts et en mettant en place un système objectif, stable, prévisible et équitable de péréquation;
- avec les associations de pouvoirs locaux et le Centre d'expertise du Conseil de l'Europe sur la réforme de l'administration locale pour développer les connaissances des élus et des agents locaux sur la nouvelle législation et leur aptitude à l'appliquer en lançant des programmes innovants de renforcement des capacités;
- avec le Conseil de l'Europe pour harmoniser la législation de l'entité territoriale autonome de Gagaouzie avec la Constitution moldove et la législation nationale.

210. En fait, malgré certains développements positifs récents, dont l'adaptation aux normes européennes du cadre législatif moldove pour la décentralisation et l'adoption d'une nouvelle loi sur l'administration publique locale et la décentralisation administrative, les arrangements financiers pour les autorités locales restent extrêmement faibles, ce qui freine la mise en œuvre de la nouvelle législation et limite l'autonomie des pouvoirs locaux à gérer efficacement leurs compétences. La réforme territoriale et administrative doit rester une des priorités du moyen terme de la décentralisation compte tenu du nombre élevé des pouvoirs locaux de premier et second niveau dans un pays relativement petit.

Monaco

211. La principauté comporte une seule commune dont les frontières correspondent à celles de l'Etat. Malgré cet état de fait, la commune est administrée de manière distincte de l'Etat (voir [Doc. 11299](#), paragraphes 130-131).

212. Une nouvelle loi sur l'autonomie locale est entrée en vigueur en juin 2006. Elle donne une plus grande autonomie financière et budgétaire à la commune depuis 2007.

213. Tout en se félicitant de la loi de 2006 sur l'autonomie locale, l'Assemblée encourageait également les autorités monégasques, dans sa [Résolution 1566 \(2007\)](#), à assurer la participation des étrangers résidant dans la principauté à la gestion des affaires communales conformément aux normes du Conseil de l'Europe en la matière.

Monténégro

214. Considérant que la législation actuelle en matière d'autonomie locale n'est pas conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122), dans l'[Avis no 261 \(2007\)](#)²² sur l'adhésion du Monténégro, l'Assemblée a demandé aux autorités monténégrines de ratifier la charte sans délai et au plus tard dans l'année suivant son accession au Conseil de l'Europe. L'Assemblée a également demandé aux autorités «de renforcer les structures administratives responsables de l'autonomie locale, notamment pour superviser celle-ci, réviser la législation et la réglementation régissant le budget des pouvoirs locaux, et réviser les mécanismes de péréquation et la délégation de responsabilités sectorielles aux collectivités locales».

Fédération de Russie

215. S'il reste encore bien des préoccupations dans ce contexte, notamment concernant la composition du Conseil de la fédération²³ et ses conséquences sur la séparation des pouvoirs, les corapporteurs qui se sont rendus en Russie du 20 au 24 avril 2008 ont salué les efforts lancés par les autorités russes pour renforcer la démocratie locale et régionale.

Serbie

216. Pendant l'été 2007, la Serbie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122) remplissant ainsi un autre de ses principaux engagements. Cependant, le cadre législatif et financier pour les pouvoirs locaux doit encore être renforcé pour être conforme aux normes de la charte. Dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (AS/Mon(2008)7 rév.), les corapporteurs soulignent que le transfert effectif des responsabilités sectorielles aux autorités locales doit être mené à terme, que la décentralisation fiscale doit être renforcée pour donner aux autorités locales les moyens de gérer efficacement leurs nouvelles compétences et que les procédures de supervision administrative des autorités locales doivent être clarifiées et rationalisées. L'importante question encore en suspens du droit de propriété des autorités locales doit aussi être résolue pour promouvoir le développement local et régional. Enfin, il faut renforcer les capacités des pouvoirs locaux pour leur permettre de mieux gérer leurs nouvelles compétences dans les intérêts des populations locales. Ce sont là quelques-unes des priorités auxquelles le Gouvernement serbe va devoir faire face dans les années qui viennent dans le domaine de la réforme des pouvoirs locaux et régionaux.

217. Dans leur projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (AS/Mon(2008)7 rév.), les corapporteurs de la commission encouragent aussi les autorités et toutes les parties prenantes à continuer à réfléchir à la création d'un nouveau niveau de gouvernement dans le pays. La régionalisation est une bonne manière d'améliorer les normes de la démocratie; elle améliorera la capacité des pouvoirs publics à gérer des compétences décentralisées de manière plus rentable et efficace, conformément au principe de subsidiarité. Elle créera, en outre, un fondement approprié pour la gestion des réformes structurelles, en renforçant ainsi la capacité des autorités serbes à absorber le financement de préadhésion à l'UE.

Ukraine

218. Depuis 2005 (voir [Résolution 1466 \(2005\)](#) et [Doc. 10676](#)), aucun développement majeur n'est intervenu dans le domaine de la régionalisation et de l'autonomie locale en Ukraine. Une réforme territoriale est toujours nécessaire dans le pays. Durant leur prochaine visite, les corapporteurs pourraient obtenir des informations à jour dans ce domaine.

22. Voir l'avis de la commission de suivi dans le [Doc. 11207](#); voir aussi le rapport de la commission des questions politiques dans le [Doc. 11204](#) et l'avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dans le [Doc. 11205](#).

23. Selon la législation, la moitié des membres du Conseil de la fédération est nommée par les organes exécutifs des sujets de la fédération, lesquels sont dirigés par les gouverneurs nommés par le Président.

2.1.7. Conflits et rôle des parlements dans l'instauration d'un climat de confiance

219. Les 5 et 6 novembre 2007, à Berlin, notre commission a coorganisé, avec le Bundestag et l'Institut allemand pour les affaires internationales et la sécurité (SWP), une audition sur les «conflits gelés». L'audition a donné lieu à des échanges de vues entre un panel d'experts de premier plan, des représentants de haut niveau des gouvernements, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ainsi que des membres de la commission de suivi.

220. Des historiens, des chercheurs et des spécialistes de droit international ont analysé la situation actuelle dans le Haut-Karabakh, en Abkhazie, en Ossétie du Sud et en Transnistrie. Ils ont évoqué les différents moyens pouvant être mis en œuvre pour régler ces conflits, y compris la diplomatie parlementaire, la prévention des conflits et les politiques de résolution de conflits dans le cadre de l'Union européenne. De leur côté, les représentants de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ont présenté les diverses options offertes par le droit constitutionnel comparé.

221. Selon les conclusions de l'audition, l'Assemblée est une tribune bien placée pour sensibiliser les esprits à ces questions. Elle constitue en outre un forum au sein duquel il est possible d'examiner différents modes de règlement des conflits et les leçons à en tirer. L'Assemblée peut aussi contribuer à promouvoir une bonne ambiance de négociation par le dialogue parlementaire. Les parlementaires peuvent agir auprès de leurs gouvernements respectifs afin de soutenir la résolution pacifique des conflits, de faciliter la mise en œuvre des programmes de règlement des conflits et des programmes postconflit, et aussi d'une manière générale – de contribuer au renforcement de la démocratie dans les pays et régions concernés. La commission de suivi joue un rôle spécifique à cet égard en suivant périodiquement le respect des engagements au sein des pays concernés, y compris ceux relatifs à la résolution des conflits. Les parlements nationaux dans les pays concernés ont également un rôle à jouer en vue de promouvoir l'instauration de la confiance, condition préalable au règlement pacifique des conflits.

222. Il est clair que la démocratie ne pourra être consolidée en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova tant que l'intégrité territoriale de ces pays n'aura pas été restaurée et qu'un règlement pacifique des conflits du Haut-Karabakh, de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud et de la Transnistrie ne sera pas accompli. Il est à regretter qu'aucun développement positif n'ait été enregistré au cours de la période couverte par le rapport (avril 2007-juin 2008) pour ce qui concerne les conflits susmentionnés; les tensions se sont encore exacerbées récemment en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

2.2. Etats membres participant au dialogue postsuivi

Bulgarie

223. Faisant suite à un échange de vues tenu en mai 2007 avec la délégation bulgare à propos d'une note d'information préparée par le premier vice-président dans le cadre du dialogue postsuivi avec la Bulgarie (document AS/Mon(2006)26) et aux commentaires soumis par les autorités bulgares à ce propos (document AS/Mon(2007)13), la commission de suivi a décidé de demander un avis à la Commission de Venise sur la Constitution bulgare, eu égard en particulier aux amendements qui y ont été apportés en février 2007.

224. La délégation de la Commission de Venise s'est rendue en Bulgarie en novembre 2007 et a tenu un échange de vues avec le ministre de la Justice bulgare à sa réunion de mars 2008, au cours de laquelle ce dernier a présenté des observations orales et écrites (document CDL(2008)035). Dans son avis adopté à cette réunion (document CDL(2008)009), la Commission de Venise a conclu que les dispositions de la Constitution bulgare, et notamment ses amendements récents de février 2007, étaient pour la plupart conformes aux normes européennes et aux pratiques constitutionnelles des autres Etats européens. La Constitution apporte une base solide pour le développement d'un système démocratique en Bulgarie.

225. Néanmoins, la Commission de Venise a estimé que cela ne signifiait pas qu'il ne serait pas possible d'améliorer davantage le texte, en ce qui concerne tant le chapitre des droits de l'homme que celui sur le pouvoir judiciaire. Du point de vue de la séparation des pouvoirs, le rôle du ministre de la Justice en tant que président du Conseil supérieur de la magistrature ayant un droit d'initiative est problématique; le droit du ministre de proposer le budget peut être contraire au principe constitutionnel de l'indépendance budgétaire du pouvoir judiciaire; l'appartenance au Conseil de la magistrature devrait être incompatible avec tout mandat représentatif ou toute fonction politique; il faudrait s'assurer qu'au sein du Conseil supérieur de la magistrature, les juges, les procureurs et les magistrats d'instruction ne peuvent pas intervenir l'un dans les affaires de l'autre; la période probatoire de cinq ans pour des nouveaux juges pose de graves problèmes par rapport à l'indépendance du judiciaire; les inspecteurs ont des pouvoirs trop larges avec le risque d'ingérence dans l'administration de la justice.

226. La Commission de Venise s'est félicitée des nouvelles dispositions de la Constitution concernant l'immunité civile et pénale au sein du judiciaire qui sont conformes avec ses recommandations précédentes. D'un autre côté, les problèmes qui se posent concernant la structure du Conseil supérieur de la magistrature n'ont pas été abordés depuis les avis précédents de la Commission de Venise. Onze membres sont encore élus par le parlement, alors qu'il demeure toujours possible pour une majorité simple au parlement d'élire tous les membres de ce conseil. Une solution serait de prévoir qu'un tiers des membres du conseil soit élu par le parlement avec une majorité qualifiée.

227. La Commission de Venise s'est félicitée de la réaction constructive des autorités bulgares à cet avis et s'est déclarée prête à poursuivre sa coopération tant avec elles qu'avec l'Assemblée parlementaire.

228. En ma qualité de président de la commission, je me rendrai en Bulgarie avant la fin de cette année ou début 2009 pour mettre à jour la note d'information rédigée par M^{me} Severinsen en septembre 2006 et discuter du contenu de l'avis de la Commission de Venise ainsi que des projets des autorités bulgares s'agissant des suites à donner aux recommandations de la Commission de Venise en vue de l'amélioration de la Constitution.

«L'ex-République yougoslave de Macédoine»

229. Dans le Mémoire sur le dialogue postsuivi avec «l'ex-République yougoslave de Macédoine» préparé par le président de la commission de suivi (AS/Mon(2007)12 rév.2), la commission notait que le parlement avait instamment besoin de nouvelles règles de procédure prenant en compte un bon équilibre linguistique, la durée des débats et le travail des parlementaires: à l'heure actuelle, en effet, le parlement est en session cinq jours par semaine tout le long de l'année, ce qui ne permet pas aux députés de rencontrer leurs électeurs dans leurs circonscriptions. De plus, il n'y a aucune limite du temps de parole à aucun moment de la procédure législative: il semble que l'obstruction et le retardement de projets de loi contestés à la faveur de débats sans fin constituent une vieille tactique de blocage de toutes les oppositions successives au parlement.

230. Les divisions entre les partenaires de la coalition et l'opposition ont été aggravées par une récente crise parlementaire qui a commencé en mars 2008 lorsque le parti démocratique albanais (un des membres de la coalition au pouvoir) s'est retiré de la coalition pendant dix jours pour protester contre la non-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. La crise a été exacerbée par le fait que la Grèce a opposé son veto à l'entrée du pays dans l'OTAN. Le parlement s'est dissolu et une nouvelle élection a eu lieu le 1er juin 2008. La commission a suivi de près tout le processus électoral et espère que la nouvelle coalition majoritaire sera en mesure d'instaurer un dialogue positif avec l'opposition afin d'améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques du pays.

231. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, elle était la priorité des priorités du gouvernement. Le cadre juridique et institutionnel a été quelque peu renforcé; le parlement a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption. Le pays a aussi fait des progrès en matière de mise en œuvre des recommandations du GRECO: pour l'essentiel, le premier ensemble de recommandations a été mis en œuvre et le second est en train de l'être. Les règles d'immunité ont aussi été modifiées conformément aux recommandations du GRECO. La loi sur le libre accès à l'information publique a été adoptée pour accroître la transparence des activités publiques. Transparency International a noté que l'action menée par le pays pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée progressait, plaçant le pays au 84e rang en 2007 et non plus au 105e rang comme en 2006.

232. Le Code de déontologie des fonctionnaires a été modifié. Il oblige désormais ceux-ci à signaler les actes irréguliers commis par d'autres fonctionnaires dans l'accomplissement de leur tâche. De plus, la loi anticorruption a été modifiée pour interdire aux partis politiques de recevoir et de dépenser des fonds provenant de sources anonymes. Les modifications renforcent l'obligation faite à tous les fonctionnaires nommés et élus de déclarer l'état de leur patrimoine et de publier celui-ci sur le site web de la Commission d'Etat anticorruption. Une loi sur les conflits d'intérêts, récemment adoptée, définit les mesures et activités qu'il convient de réaliser pour établir, prévenir et sanctionner les cas de conflits d'intérêts lors de l'accomplissement de tâches dans l'intérêt public.

233. La Commission d'Etat anticorruption est chargée de traiter les affaires de corruption. Elle a aussi élaboré un nouveau Plan d'action de prévention et de répression de la corruption, qui est une version améliorée de l'ancien. Cependant, l'approche adoptée pour combattre la corruption n'est pas assez globale et elle souffre d'un manque de crédits.

234. Malgré tous ces efforts, la corruption, qui reste très étendue, est facilitée par l'absence de bonne gouvernance, de transparence et de mise en œuvre de la responsabilité de l'administration. Le pays n'est guère capable d'enquêter sur les affaires de corruption ni de traduire leurs auteurs en justice, bien que des progrès aient été enregistrés dans ce domaine. Beaucoup d'affaires sont portées devant les tribunaux mais, par la suite, elles sont enterrées. Des décisions judiciaires ont néanmoins été rendues dans des affaires qui ont défrayé la chronique, notamment celles qui visaient un ex-vice-ministre, l'ex-directeur des douanes, des juges, des avocats, des notaires et des fonctionnaires de police. Il demeure donc urgent d'appliquer une législation efficace contre la corruption, de consolider les institutions et de renforcer l'indépendance et les pouvoirs des mécanismes de supervision.

235. En ce qui concerne l'autonomie locale et régionale, la seconde phase du processus de décentralisation a démarré en juillet 2007, pour lequel 42 des 85 communes étaient prêtes. Toutefois, le degré très poussé de transfert de compétences projeté dans quasiment tous les domaines de l'administration a été une tâche redoutable.

236. Il reste à résoudre la question de la dette, car un endettement important pourrait compromettre le fonctionnement de plusieurs municipalités. Les plus petites ont du mal à assurer les services de base. La collecte des impôts municipaux est difficile pour beaucoup de pouvoirs locaux. L'approche du financement de l'éducation a été améliorée, mais elle reste insuffisante. Le fait que des tensions et l'absence de confiance mutuelle persistent entre les communautés rend problématique la coopération entre les municipalités albanaises dominées par l'opposition et le gouvernement central. La question de l'octroi d'un statut spécial à la ville de Skopje n'a pas été tranchée.

237. La réforme foncière reste en souffrance: la question de la propriété est toujours une pomme de discorde qui conduit à de nombreux litiges judiciaires. Le cadastre, élaboré avec l'aide d'un donateur étranger (la Banque mondiale), ne sera opérationnel qu'en 2008. Le projet vise à délivrer les documents administratifs dans les dix jours qui suivent la demande, ce qui contribuera à réduire l'énorme bureaucratie, éliminera une source de corruption et est une condition indispensable à la sécurité des investissements.

238. Pour surmonter les disparités économiques et sociales entre les différentes régions du pays et entre les zones rurales et urbaines, le gouvernement a adopté, le 21 février 2007, un projet de loi sur un égal développement régional. Cependant, le financement des tâches décentralisées qui sont confiées aux municipalités reste incertain. La coordination et le partage d'informations entre les municipalités sont toujours limités.

239. En ma qualité de président de la commission, je me rendrai dans le pays afin de mettre à jour le mémorandum préparé par mon prédécesseur, avant la fin de cette année ou au début de l'année 2009.

Turquie

240. Dans le cadre du dialogue postsuivi avec la Turquie et sur demande de l'ancien président de la commission, en décembre 2007, la délégation turque à l'Assemblée a fourni des informations sur les progrès réalisés en ce qui concerne les 12 points évoqués dans la [Résolution 1380 \(2004\)](#) qui avait clos la procédure de suivi de la Turquie (voir document AS/Mon (2007) 58 confidentiel, accessible uniquement aux membres de la commission de suivi). Parmi ces questions figurait la nécessité:

- «de procéder à une réforme majeure de la Constitution de 1982, avec l'aide de la Commission de Venise, en vue d'assurer sa conformité avec les normes européennes en vigueur;»
- «de modifier le Code électoral pour abaisser le seuil de 10 % et permettre aux citoyens turcs vivant à l'étranger de voter sans avoir à se présenter à la frontière;»
- «de terminer la révision du Code pénal, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, en tenant compte des observations de l'Assemblée concernant la définition des délits d'insulte et de diffamation, de viol, de crimes d'honneur et, plus généralement, des impératifs de proportionnalité découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et d'association;»
- «de mettre en œuvre la réforme de l'administration locale et régionale ainsi que la décentralisation, conformément aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122); et dans le cadre de cette réforme, mettre à disposition des autorités compétentes les moyens institutionnels et humains nécessaires, procéder à une péréquation équitable des ressources pour pallier le sous-développement de certaines régions, notamment le sud-est de la Turquie, et passer du dialogue à un partenariat formel avec les agences des Nations Unies pour œuvrer à un retour, dans la sécurité et dans la dignité, des personnes déplacées à la suite du conflit des années 1990».

241. Les élections législatives se sont tenues en Turquie le 22 juillet 2007, à la suite d'une crise politique due à l'impossibilité pour le parlement d'élire un nouveau Président de la République pour succéder à Ahmet Necdet Sever avant l'expiration de son mandat unique de sept ans, le 16 mai 2007. Dans le cadre du dialogue postsuivi entre l'Assemblée et la Turquie, la Grande Assemblée nationale de Turquie a invité l'Assemblée à observer ces élections.

242. La commission ad hoc chargée d'observer les élections (voir [Doc. 11367](#)) a conclu qu'elles se sont déroulées de manière généralement conforme aux engagements de la Turquie à l'égard du Conseil de l'Europe et aux normes européennes en matière d'élections libres. La délégation de l'Assemblée a constaté avec satisfaction que le scrutin a été organisé avec professionnalisme et s'est déroulé sans heurt, ce qui témoigne de la longue tradition d'élections démocratiques en Turquie.

243. Le fort taux de participation témoigne de la confiance dans le processus démocratique en Turquie. Tous les administrateurs électoraux, à tous les niveaux, se sont acquittés de leur tâche avec efficacité et intégrité.

244. Cela étant, la commission ad hoc estimait que la Turquie pouvait faire encore mieux pour organiser des élections qui garantiraient une véritable représentation au sein du parlement. Le seuil de 10 %, qui vise officiellement à assurer la stabilité mais limite dans la pratique la représentation au parlement, pourrait être abaissé conformément aux [Résolutions 1380 \(2004\)](#) et 1547 (2007) de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe. La plus grande représentativité du nouveau parlement élu le 22 juillet 2007 par rapport au parlement sortant – environ 90 % du corps électoral – est due au fait que trois partis sont représentés, et non deux, et que les partis d'opposition ont présenté des candidats indépendants qu'ils soutenaient; elle n'est pas liée à des mesures qu'auraient prises les autorités turques.

245. La commission ad hoc était d'avis que les autorités turques pourraient envisager de saisir la Commission de Venise de cette question, ainsi que de la simplification de la législation électorale.

246. Elles devraient également se pencher sur les questions suivantes:

- la possibilité de contester en justice les décisions administratives de la Commission électorale suprême, notamment du fait que la rigidité de la législation donne lieu à des démarches fastidieuses qui risquent d'entraver la procédure d'inscription des candidats et d'entraîner des difficultés pour certains groupes ethniques;
- la question des listes incomplètes et la possibilité de faire campagne dans des langues régionales et minoritaires, ainsi que la lisibilité des bulletins de vote, car le nouveau bulletin de vote unique n'est pas suffisamment clair, notamment pour les analphabètes et les personnes appartenant aux minorités nationales, du fait du grand nombre d'entrées qu'il contient;
- l'introduction dans la législation de dispositions relatives aux observateurs d'élections et la codification de leur statut en droit, conformément aux conclusions de la conférence sur «La dimension parlementaire de l'observation des élections: mise en œuvre de normes communes», qui s'est tenue à Strasbourg en février 2007.

247. Enfin, les partis politiques turcs pourraient envisager de revoir les questions de démocratie interne aux partis en s'inspirant de la [Résolution 1546](#) de l'Assemblée parlementaire (Code de bonne conduite des partis politiques).

248. Durant la partie de session d'avril de l'Assemblée, une déclaration écrite a été signée par des membres de l'Assemblée ([Doc. 11589](#)) sur les procédures judiciaires en cours contre le Parti pour la justice et le développement en Turquie (AKP). Reconnaisant l'indépendance des juges et des procureurs, les signataires attendent de cette dernière qu'elle respecte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les articles 10 et 11 de la CEDH lors de l'examen de la possibilité de dissoudre un parti politique et d'interdire toute activité politique à ses membres. Encouragés par la détermination de la Turquie à poursuivre le processus de réforme démocratique, ils ont demandé instamment à la Turquie d'envisager sans plus tarder d'autres réformes constitutionnelles et législatives pour se conformer pleinement à la CEDH.

249. En ma qualité de président de la commission, je me rendrai en Turquie si possible à l'automne 2008 pour rendre compte à la commission des progrès réalisés par les autorités turques s'agissant des 12 points mentionnés dans les [Résolutions 1380 \(2004\)](#) et 1547 (2007), ainsi que des recommandations de la commission ad hoc sur l'observation des élections parlementaires de 2007 en Turquie et développements concernant les procédures judiciaires contre le Parti pour la justice et le développement et sa dissolution

possible. J'espère que les autorités turques pourront, entre-temps, consulter la Commission de Venise à propos de la réforme constitutionnelle en cours afin que je puisse bénéficier d'un retour d'information de cet organe prestigieux du Conseil de l'Europe.

2.3. Demandes d'ouverture d'une procédure de suivi

2.3.1. Pluralisme des médias en Italie

250. Le 24 janvier 2006, M. Wodarg et plusieurs de ses collègues ont présenté, sous la forme d'une proposition de résolution, une demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la monopolisation des médias électroniques et la possibilité d'abus de pouvoir en Italie (Doc. 10811). Le bureau a transmis cette proposition à la commission de suivi, pour avis, le 29 mai 2006, après les élections générales qui se sont tenues en Italie en avril 2006. Les corapporteurs de la commission de suivi, MM. Patrick Breen (Irlande, PPE/DC) et Erik Jurgens (Pays-Bas, SOC), se sont rendus en Italie en juillet 2007. La commission a adopté son avis et l'a transmis au bureau en septembre 2007 (document AS/Mon (2007)35).

251. Les corapporteurs confirment dans leurs conclusions que le spectre des médias italiens présente une anomalie dans son secteur télévisuel avec l'une des plus fortes concentrations à l'échelon national en Europe. La particularité de cette anomalie est l'existence d'un «duopole» entre le radiodiffuseur de service public, à savoir la RAI, et l'opérateur commercial privé, Médiaset, ces dix dernières années, la RAI étant par ailleurs soumise à des influences politiques.

252. Jusqu'au début 2006, cette situation était exacerbée par le conflit d'intérêts né du double statut de M. Silvio Berlusconi, à la fois propriétaire de Médiaset et Premier ministre. Bien que la loi actuelle relative aux conflits d'intérêts (loi Frattini) ait été jugée inadaptée pour remédier à une telle situation, en ceci qu'elle n'interdit que la direction et non la propriété d'une entreprise associée à l'exercice d'une charge publique, les corapporteurs ont considéré que l'urgence de la situation avait été résolue, du moins dans la pratique, par le fait que M. Berlusconi n'était plus à la tête du gouvernement.

253. Bien que la RAI et Médiaset soient, à égalité, les principaux acteurs du marché, un troisième opérateur, Sky Italia, se positionne actuellement en tant que leader sur le marché de la télévision par satellite, récoltant ainsi une partie des recettes de la télévision. En outre, le passage à la télévision numérique terrestre (actuellement prévu pour 2008) va ouvrir le marché télévisuel à de nouveaux opérateurs et devrait assurer davantage de pluralisme grâce à une diversité des contenus et à des sources d'information plus nombreuses.

254. S'agissant de la réglementation des positions dominantes dans le secteur de la télévision, il existe plusieurs organes indépendants qui suivent la situation avec vigilance et ont fait usage de leurs pouvoirs réglementaires en appliquant les limites strictes prévues par la loi, sur laquelle la Cour constitutionnelle s'est appuyée dans le passé pour prendre ses décisions. Pour ce qui est des contenus, l'Autorité pour les garanties dans les communications (AGCOM) surveille de près l'égalité d'accès en termes de temps d'antenne et d'espaces publicitaires en se fondant sur la loi sur l'égalité d'accès (*par condicio*) de 2000; elle a même étendu cette loi pour qu'elle s'applique en dehors des périodes électorales.

255. En dépit de la forte concentration dans le secteur de la télévision analogique terrestre, les citoyens italiens ont généralement accès à une grande diversité de sources d'information et de programmes dans le paysage médiatique. Un examen du marché global des médias montre un secteur télévisuel local très actif et diversifié disposant de quelque 600 chaînes et d'autres secteurs pluralistes tels que la radio et la presse écrite, cette dernière étant considérée comme l'une des plus diversifiées d'Europe.

256. Bien que les corapporteurs s'accordent avec la Commission de Venise sur le fait que «le pluralisme interne doit être assuré simultanément dans chacun des secteurs des médias», l'anomalie présentée par l'un des médias électroniques ne justifie pas en elle-même l'ouverture d'une procédure de suivi complète à l'égard de l'Italie. En conséquence, il est impossible d'affirmer que l'Italie n'a pas respecté ses engagements de veiller au pluralisme des médias et à la liberté d'expression, garantis par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle elle est Partie.

257. Les corapporteurs ont toutefois fait remarquer que la législation en vigueur dans ce secteur spécifique est très inadaptée eu égard au contexte médiatique unique de l'Italie, comme l'a déclaré la Commission de Venise dans son avis de 2005. La Chambre des députés et le Sénat examinent actuellement des projets de loi visant à accroître la réglementation systématique du secteur des médias et mettant l'accent sur le pluralisme et la concurrence du marché. En particulier, un important projet de loi porte sur la réforme de la RAI, réforme qui permettrait de l'affranchir de l'emprise des politiques et d'accroître son indépendance et la diversité de ses contenus. Dans ce contexte, les corapporteurs ont fait remarquer que, quelle que soit la

forme que prenne cette «libéralisation», par une privatisation ou une fondation publique, il était capital que la RAI exerce sa mission de service public sans concession, que les fonds servant à financer cette partie de ses activités proviennent de sources publiques et qu'elle jouisse d'une indépendance totale par rapport à la sphère politique (gouvernementale ou parlementaire). Les corapporteurs estimaient que ces lois nécessiteraient une nouvelle révision pour permettre la réalisation de ces objectifs tout à fait louables.

258. En conséquence, la commission de suivi estimait qu'il n'était pas opportun d'ouvrir une procédure de suivi «à ce stade» (c'est-à-dire en septembre 2007) mais qu'il convenait de suivre les évolutions législatives en Italie dans ses rapports périodiques, en se faisant assister, le cas échéant, par la commission de la culture, de la science et de l'éducation ou la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

259. Le Bureau de l'Assemblée a approuvé et rendu public l'avis de la commission de suivi à sa réunion le 22 novembre 2007. A la partie de session de janvier 2008, l'Assemblée a pris la décision de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de l'Italie.

2.3.2. Elections au Royaume-Uni, en particulier vote par correspondance

260. En juin 2006, M. Wilshire et d'autres membres de l'Assemblée ont présenté une proposition de résolution demandant l'ouverture d'une procédure de suivi en vue d'enquêter sur la fraude électorale au Royaume-Uni. Dans leur demande, les auteurs avançaient que le faisceau croissant d'éléments suggérant l'existence de fraudes dans le vote des absents justifiait l'ouverture d'une procédure de suivi par l'Assemblée. Cette demande a été transmise à la commission de suivi qui a nommé M^{me} Herta Däubler-Gmelin (Allemagne, SOC) et M^{me} Urszula Gacek (Pologne, PPE/DC) corapporteurs de l'avis au Bureau de l'Assemblée. A la suite de la visite des corapporteurs au Royaume-Uni en février 2007 et, sur leur proposition, la commission a décidé en avril 2007 de demander l'avis de la Commission de Venise sur trois questions spécifiques se rapportant à l'inscription des électeurs et au vote par correspondance au Royaume-Uni. La Commission de Venise a adopté son avis en décembre 2007 (document CDL-AD(2007)046).

261. Dans leur avis ([Doc. 11565](#), addendum 2), les corapporteurs concluaient que le système électoral britannique est ouvert à la fraude. Cette vulnérabilité s'explique avant tout par le système plutôt abscons d'inscription des électeurs sans identifiant personnel. La situation s'est trouvée exacerbée par l'introduction du vote par correspondance sur demande, surtout dans le cadre des dispositions en vigueur avant les modifications apportées au Code électoral en 2006. Celles-ci ont amélioré la sécurité des modalités du vote par correspondance mais d'autres faiblesses continuent d'exister et la vulnérabilité perdure.

262. Malgré cette vulnérabilité, il n'existe aucun doute qu'au Royaume-Uni les élections sont menées de manière démocratique et assurent la libre expression de l'opinion du peuple. Sur cette base, on ne peut pas dire que le Royaume-Uni a failli à ses engagements démocratiques envers le Conseil de l'Europe et les rapporteurs n'ont donc pas pu recommander l'ouverture d'une procédure de suivi.

263. Cet avis a été adopté par la commission de suivi le 24 janvier 2008 et transmis au Bureau qui, le 13 mars 2008, a recommandé, conformément aux recommandations de la commission de suivi, de ne pas ouvrir une procédure de suivi au Royaume-Uni à ce stade.

264. Cependant, les corapporteurs soulignaient dans leur avis que les vulnérabilités notées dans le système électoral pourraient facilement affecter toute la nature démocratique de futures élections en Grande-Bretagne. Ils recommandaient donc que, dans ses rapports périodiques sur le respect des obligations et engagements des Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi, la commission de suivi prête une attention particulière aux problèmes électoraux du Royaume-Uni. Si les vulnérabilités décrites dans ce rapport risquaient d'affecter la nature démocratique de futures élections, l'Assemblée devrait envisager de demander l'ouverture d'une procédure de suivi au Royaume-Uni²⁴.

265. L'Assemblée a ratifié la décision de ne pas ouvrir une procédure de suivi à l'égard du Royaume-Uni lors de sa partie de session d'avril 2008.

266. Le 18 mars 2008, la commission a reçu une copie du jugement concernant les élections au Conseil de Slough Borough en mai 2007, où avait été commise une fraude électorale grave découlant d'inscriptions frauduleuses dans le registre des électeurs, un des points faibles du système électoral britannique identifié dans l'avis de la commission.

24. Voir addendum au présent rapport.

3. La commission de suivi et les autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe

267. La commission de suivi continue de bénéficier des travaux menés par d'autres organes et institutions de suivi du Conseil de l'Europe. Au cours de leurs visites sur le terrain et dans leurs rapports, ses corapporteurs font systématiquement référence aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations publiées par d'autres organes et institutions du Conseil de l'Europe, en demandant leur exécution ou leur mise en œuvre. Ce faisant, la commission de suivi valorise le travail de ces organes. Ainsi, les Etats membres ont autorisé la publication de plusieurs rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) juste après les visites des corapporteurs.

268. En outre, depuis juin 2006, la commission de suivi produit des rapports périodiques sur tous les Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi ou ne participent pas à un dialogue postsuivi: ces rapports font la synthèse des conclusions des principaux organes et institutions de suivi du Conseil de l'Europe sur ces Etats. Cette initiative concerne 33 Etats membres, répartis en trois groupes de 11 (par ordre alphabétique). La commission présente ces rapports périodiques en annexe de ses rapports annuels à l'Assemblée sur l'évolution de la procédure de suivi, chaque groupe d'Etats faisant l'objet d'un rapport tous les trois ans²⁵.

269. Pour préparer ces rapports périodiques, la commission se base sur les travaux menés par les organes et institutions suivants du Conseil de l'Europe: la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des Ministres dans sa fonction de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, le Comité européen des Droits sociaux (CEDS), le Commissaire aux droits de l'homme, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). A compter de 2009, les rapports tiendront également compte des travaux du GRETA, le nouvel organe de suivi qui sera établi en vertu de la Convention contre la traite des êtres humains.

270. Les rapports périodiques font également référence au travail des organes consultatifs du Conseil de l'Europe, tels que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

271. La commission de suivi s'emploie à exécuter son mandat, qui consiste à «assurer le plein respect des engagements pris par tous ses Etats membres, dans un esprit de coopération et de non-discrimination», sans ressources supplémentaires; elle permet à l'Assemblée et, d'une manière plus générale, au grand public, d'être informés des principales questions qui se posent dans les Etats membres et des activités du Conseil de l'Europe qui s'y rapportent. Elle a donc mis en place un système de surveillance parlementaire des activités du secteur intergouvernemental du Conseil de l'Europe.

272. Dans le cadre de cet exercice annuel, la commission a également organisé des échanges de vues: en 2006 avec le Commissaire aux droits de l'homme, le président du GR-DEM et le président de la Commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en 2007 avec le président du CEPEJ et en 2008 avec le président du GRECO.

273. Cette année, la commission met fin au premier cycle de trois ans de rapports périodiques. Les rapports sur le dernier groupe de 11 Etats: Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni, sont annexés au présent rapport.

274. Cet exercice étant terminé pour tous les Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi et ne participent pas à un dialogue postsuivi, il nous est maintenant possible de présenter quelques remarques et conclusions afin d'améliorer davantage l'efficacité des mécanismes uniques de suivi du Conseil de l'Europe et de renforcer les synergies, dans l'intérêt de l'Organisation, de ses Etats membres et, à terme, des citoyens européens.

25. Voir [Résolution 1515 \(2006\)](#), [Doc. 10960](#) et addendum pour le premier cycle, et [Résolution 1548 \(2007\)](#), [Doc. 11214](#) et addendum pour le deuxième cycle.

3.1. Optimisation des synergies et contribution des organes de suivi au programme d'activités de l'Organisation

275. Le Conseil de l'Europe constitue le système de suivi multilatéral le plus vaste en Europe, voire dans le monde. L'indépendance et l'impartialité de ses différents organes de suivi, ainsi que leur expertise, ont contribué à leur efficacité et à une expérience considérable au fil des ans.

276. Certains de ces organes sont basés sur des traités, comme le CPT, le CEDS ou le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, d'autres non, comme le Commissaire aux droits de l'homme ou l'ECRI. Leur nature est variable (judiciaire, quasi judiciaire ou non judiciaire), tout comme leurs méthodes de travail et le degré de confidentialité de leurs activités, ainsi que l'étendue de leur mandat.

277. De toutes les instances politiques qui mènent des activités de suivi, c'est l'Assemblée, par l'intermédiaire de sa commission de suivi, qui a le mandat le plus étendu puisqu'elle contrôle le respect des engagements pris par les Etats membres lors de leur adhésion, ainsi que leurs obligations statutaires ou conventionnelles. Elle s'occupe d'une grande diversité de questions liées à la démocratie, à l'Etat de droit et aux droits de l'homme, et notamment les droits des minorités, dans les Etats membres qui font l'objet d'un suivi. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner le contenu des rapports de la commission de suivi ou la grille par pays utilisée pour la préparation des rapports périodiques.

278. En dépit des différences précitées, les mandats des divers mécanismes de suivi se chevauchent souvent. Ainsi, la question des conditions de détention dans un Etat membre soumis à la procédure de suivi est examinée à la fois par la Cour européenne des droits de l'homme, le CPT, le Commissaire aux droits de l'homme et la commission de suivi de l'Assemblée.

279. De toute évidence, si l'on veut renforcer leur efficacité, il est essentiel de trouver des moyens d'optimiser les synergies et de renforcer la coordination entre ces différents mécanismes, sans pour autant – et j'insiste sur ce point – compromettre leur indépendance ou aller à l'encontre de leurs mandats, méthodes de travail et priorités respectives. En particulier, il pourrait être utile de définir des outils qui permettraient aux divers mécanismes de suivi d'adapter leurs agendas respectifs en ce qui concerne leurs missions d'information, rapports, etc., d'améliorer l'échange d'informations et d'éviter le chevauchement d'activités. Le renvoi aux activités d'un autre mécanisme de suivi (en particulier d'un mécanisme général à un mécanisme plus spécialisé), et donc une action plus cohérente, ne peut qu'accroître l'impact des mécanismes et améliorer le dialogue avec les autorités des Etats membres concernés.

280. L'optimisation des synergies pouvant être particulièrement utile pour nos travaux, notre commission pourrait organiser une audition rassemblant les présidents de tous les organes de suivi dont les activités ont une répercussion sur les nôtres (voir le paragraphe 269 ci-dessus), le Commissaire aux droits de l'homme, le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, le président de la Commission institutionnelle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (chargé du suivi dans le domaine de l'autonomie locale) ainsi qu'un représentant du Comité des Ministres. La commission de suivi pourrait ainsi contribuer à l'échange d'idées et à la recherche de moyens d'améliorer les synergies entre les principaux acteurs concernés.

281. Les présidents des organes consultatifs qui, forts de leur expertise, aident d'une part les Etats membres à respecter leurs obligations et engagements et, d'autre part, les corapporteurs de la commission de suivi à mieux comprendre la situation dans les pays concernés – à savoir la Commission de Venise et le CEPEJ – devraient également participer à cette audition. La Commission de Venise, en particulier, travaille en étroite coopération avec notre commission, répondant toujours rapidement et efficacement à nos diverses demandes d'avis sur une ou plusieurs lois ou Constitutions dans les Etats membres faisant l'objet d'un suivi ou d'un postsuivi, ou pour lesquels une demande de procédure de suivi a été déposée (comme cela a été le cas récemment avec le système électoral au Royaume-Uni).

282. Une telle audition permettrait également à notre commission de décider de la manière de mener le deuxième cycle de rapports périodiques qui débutera en juin de cette année, après l'adoption du présent rapport intérimaire.

283. L'audition pourrait avoir lieu si possible avant la fin de l'année, à une date à convenir après consultation de l'ensemble des intéressés. Elle ne pourra produire des résultats concrets et atteindre son objectif que si l'ensemble des organes et institutions concernés peuvent être représentés.

284. Outre le renforcement de la coordination, il conviendrait également, pour améliorer davantage l'efficacité des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, de veiller à ce que les conclusions des différents organes de suivi apportent une contribution directe au programme d'activités de l'Organisation, notamment pour ce qui est de l'élaboration de normes, de l'assistance d'experts et des programmes de coopération. Ces programmes devraient prendre en considération les travaux des mécanismes et traiter en priorité les manquements que ces derniers ont identifiés dans les pays concernés.

285. Une solution consisterait à demander aux organes de suivi de donner leur point de vue sur les questions qu'ils estiment être prioritaires en termes d'assistance, soit pour l'élaboration de normes ou sur un plan plus technique. Ils pourraient présenter leurs propositions au Secrétaire Général et au Comité des Ministres avant l'adoption du programme d'activités de l'Organisation. Il conviendrait également, pour les mêmes raisons, de tenir dûment compte des conclusions et recommandations figurant dans les rapports de suivi élaborés par notre commission. Enfin, il pourrait être fait appel à des contributions volontaires pour la mise en œuvre des recommandations des mécanismes de suivi dans les Etats membres lorsqu'un financement à partir du budget ordinaire n'est pas possible ou insuffisant (voir, par exemple, le cas de deux projets pilotes de réforme pénitentiaire en Albanie et en Moldova, financés par des contributions volontaires).

3.2. Renforcement du suivi spécifique par les mécanismes du Conseil de l'Europe et les mécanismes nationaux compétents; la surveillance parlementaire

286. L'amélioration des procédures qui permettent aux mécanismes de suivi de contrôler la mise en œuvre de leurs recommandations par les Etats membres est un autre aspect essentiel à prendre en compte si l'on veut accroître l'efficacité de ces mécanismes.

287. Les organes de suivi de l'Organisation appliquent différentes méthodes de travail pour le contrôle de la mise en œuvre des recommandations. Certains le font par l'intermédiaire de rapports «de conformité» ou «de suivi» (par exemple, le GRECO et le Commissaire aux droits de l'homme respectivement); d'autres organisent un séminaire de suivi (par exemple, l'ECRI et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales); le CPT, quant à lui, mène un dialogue (confidentiel) approfondi avec les pays concernés à la suite de ses visites; concernant les conclusions et décisions du CEDS, la Charte sociale fournit un mécanisme de suivi spécifique impliquant le Comité des Ministres et la commission gouvernementale.

288. Cela dit, il s'écoule beaucoup de temps – de deux à cinq ans, voire plus – entre le moment où un mécanisme de suivi adresse un certain nombre de recommandations à un Etat membre et le moment où un rapport de suivi est rendu public. Au cours de cette période, il est souvent impossible d'obtenir des informations sur les suites données aux conclusions de chaque mécanisme par les Etats membres concernés. Notre commission est souvent confrontée à cette réalité, que ce soit lorsqu'elle recherche des informations dans un Etat membre faisant l'objet d'un suivi ou d'un postsuivi, ou lorsqu'elle prépare ses rapports périodiques annuels.

289. Il conviendrait donc que les mécanismes de suivi entament une réflexion en vue de renforcer les procédures de suivi existantes, à condition toutefois que des ressources supplémentaires leur soient attribuées à cette fin.

290. Il est tout aussi important de mettre en place des mécanismes nationaux (ou d'améliorer les mécanismes existants) chargés de veiller à ce que les Etats membres donnent suite aux recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe. Ils pourraient être généraux ou plus spécifiques, c'est-à-dire s'occuper d'un ou de plusieurs organes de suivi du Conseil de l'Europe.

291. Ces mécanismes nationaux auraient, en particulier, la charge de préparer des réponses aux organes de suivi du Conseil de l'Europe, de coordonner les activités de tous les acteurs étatiques participant à la mise en œuvre des recommandations, de mener des activités de sensibilisation et d'information sur les conclusions et recommandations des organes de suivi, et de préparer, le cas échéant, des plans d'action assortis des mesures nécessaires pour les mettre en œuvre. Ils pourraient également donner un avis sur la compatibilité de la législation et des pratiques nationales avec les normes du Conseil de l'Europe élaborées par les organes compétents.

292. L'adoption par le Comité des Ministres en février 2008 de la Recommandation Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme constitue un exemple qui peut être suivi *mutatis mutandis* en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations faites par d'autres organes et institutions de suivi du

Conseil de l'Europe. Cette recommandation prévoit la désignation au niveau national d'un coordinateur – personne physique ou instance – de l'exécution des arrêts, «avec des personnes de contact identifiées au sein des autorités nationales impliquées dans le processus d'exécution des arrêts».

293. Il pourrait également être utile de créer des instruments pour permettre un retour d'informations régulier sur les suites données par les Etats membres aux recommandations des organes de suivi. Les mécanismes de coordination nationaux pourraient être chargés de transmettre les informations pertinentes (par exemple, vers une base de données) à intervalles réguliers (par exemple, tous les six mois). Les organes de suivi du Conseil de l'Europe pourraient dans un premier temps en prendre note, puis procéder à une évaluation et une analyse critique de ces informations dans le cadre de leurs procédures de suivi améliorées (par exemple, visite de suivi, rapport, séminaire, etc.), à intervalles plus espacés.

294. A condition que les Etats membres acceptent de renoncer à des règles de confidentialité de leur propre gré, les autres mécanismes ou instances de suivi du Conseil de l'Europe, parmi lesquels notre commission, bénéficieraient d'informations actualisées – bien que n'ayant pas fait encore l'objet d'une évaluation critique – à prendre en considération dans leurs travaux. Cela améliorerait la transparence et renforcerait les synergies. Par exemple, notre commission a décidé de rendre publics les commentaires des délégations parlementaires sur les avant-projets de rapport qu'elle produit, à condition que ces délégations ne s'y opposent pas, même si, en principe, tous les documents de travail de notre commission sont confidentiels.

295. Bien entendu, les organes de suivi devraient se voir attribuer les ressources supplémentaires nécessaires à la création de ces instruments, étant entendu qu'une fois mis en place, ils amélioreraient l'échange d'informations sans influencer sur le programme de travail des organes de suivi ni occasionner des coûts supplémentaires.

296. Dernier point, mais non le moindre, les parlements nationaux devraient être régulièrement informés des mesures prises par les gouvernements pour mettre en œuvre les recommandations des organes de suivi du Conseil de l'Europe et assurer l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Ces informations pourraient leur être présentées par les mécanismes de coordination nationaux²⁶.

297. Les parlements jouent un rôle particulier dans la promotion de la mise en œuvre des recommandations et l'exécution des arrêts de la Cour, soit en mettant en place et en adoptant la législation requise, soit en exerçant leur rôle de supervision de l'action gouvernementale.

298. Ils devraient également s'appuyer sur les rapports périodiques préparés par notre commission pour engager un débat sur les mesures prises par leurs pays pour assurer le respect de leurs obligations statutaires et conventionnelles en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces débats parlementaires permettraient aux députés de l'opposition, et non uniquement à la majorité au pouvoir, d'être informés des conclusions des organes de suivi et de faire entendre leur voix. Une telle initiative renforcerait le contrôle démocratique et ajouterait une dimension politique aux rapports qui sont souvent de nature plus technique.

4. Conclusions

299. Tout au long de la période d'examen (avril 2007/mai 2008), la commission de suivi a continué à accompagner les 11 pays faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi (à savoir, l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldova, Monaco, le Monténégro, la Fédération de Russie, la Serbie et l'Ukraine) et les 3 pays participant à un dialogue postsuivi (la Bulgarie, la Turquie et «l'exRépublique yougoslave de Macédoine») dans le processus de renforcement de leurs institutions démocratiques et de respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme.

300. Parmi les plus récents rapports de suivi de notre commission sur des pays précis, certains documents ont été élaborés selon une procédure accélérée, afin de permettre une réponse rapide et efficace de l'Assemblée à des situations critiques d'urgence concernant directement le fonctionnement des institutions démocratiques dans les Etats membres en question; ces situations sont les suivantes:

- la dissolution du parlement par décret présidentiel en Ukraine, en avril 2007, après plusieurs mois de crise politique;
- l'élection présidentielle anticipée en Géorgie, en janvier 2008, dans le but de résoudre la crise politique ayant éclaté dans le pays à la suite de plusieurs jours de manifestations et de la proclamation de l'état d'urgence, en novembre 2007;

26. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour, ces informations sont transmises, «le cas échéant», aux parlements par l'institution nouvellement créée du coordinateur national.

- la crise postélectorale en Arménie, en février 2008
- crise qui a conduit à la proclamation de l'état d'urgence et aux événements tragiques du 1er mars, ayant fait notamment 10 morts et une centaine de blessés;
- la préparation des élections présidentielles en Azerbaïdjan – consultation prévue pour octobre 2008.

301. Sur la base des rapports élaborés au cours de la période d'examen, par les corapporteurs de la commission, au sujet des pays concernés, on peut tirer un certain nombre de conclusions quant aux problèmes qui se posent dans tous les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi et (dans une moindre mesure) dans les pays participant à un dialogue postsuivi; il s'agit notamment des questions suivantes: la séparation des pouvoirs et le rôle du parlement; les élections et la réforme du système électoral; les partis politiques et leur financement; la lutte contre la corruption; le pluralisme dans le domaine des médias; l'autonomie locale et régionale; les conflits éventuels et le rôle du parlement en ce qui concerne l'instauration d'un climat de confiance. L'ensemble de ces conclusions concernant aussi bien les progrès accomplis par les Etats membres examinés que les problèmes qui s'y posent encore – figure dans le projet de résolution.

302. D'autre part, des propositions sont également avancées en ce qui concerne les relations de notre commission et des autres organes et institutions de suivi du Conseil de l'Europe – notamment une proposition d'audition qui constituerait un cadre d'échange d'idées et de définition de modes d'amélioration des synergies.

303. En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité des processus en question, les Etats membres sont également invités à créer des mécanismes nationaux – ou à renforcer les mécanismes existants – chargés de veiller à une application adéquate des conclusions des organes de suivi du Conseil de l'Europe.

304. Sont également adressées au Comité des Ministres d'autres propositions, visant notamment à optimiser les synergies, à faire bénéficier le programme d'activités de notre Organisation des analyses des organes de suivi, ou encore à soutenir l'action des organes de suivi par des ressources supplémentaires.

305. Si les intéressés reçoivent ces propositions de manière positive, je forme l'espoir qu'elles puissent constituer la base d'une réflexion dans le sens d'une efficacité accrue de l'appareil exceptionnel de suivi qui est celui du Conseil de l'Europe (il s'agit du système de suivi multilatéral le plus important d'Europe, voire du monde), et ce dans l'intérêt même des organes de suivi (y compris notre commission), mais aussi au service de l'ensemble du Conseil de l'Europe, de ses Etats membres, et, au final, de tous les citoyens européens.

Annexe – Tableau des ratifications et signatures des principales conventions du Conseil de l'Europe prévoyant un mécanisme de suivi par le troisième groupe de 11 Etats membres

DROITS DE L'HOMME															
Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ni d'un dialogue postsuivi	Total des conventions du CoE signées ou ratifiées à partir du 7 mai 2008 (sur 203)	DÉMO-CRATIE CEAL	PRÉÉMINENCE DU DROIT			CED H	Prot. CEDH				CEPT	Droits sociaux		Droits des minorités	
			Convention sur la corruption		Convention relative au blanchiment, au dépiſtage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990 ou rév.)		6	12	13	14		CSE	Prot. CSE relatif aux réclamations collectives	CPMN	CERLM
			Loi civile	Loi pénale											
Norvège	132 R 14 S	R	R	R	R	R	S	R	R	R	R 1961 & rév.	R	R	R	
Pologne	82 R 15 S	R	R	R	R	R	–	S	R	R	R 1961 S rév.	–	R	S	
Portugal	105 R – S	R	–	R	R	R	S	R	R	R	R 1961 & rév.	R	R	–	
Roumanie	97 R 13 S	R	R	R	R	R	R	R	R	R	S 1961 R rév.	–	R	R	
Saint-Marin	– R 17 S	–	–	S	R	R	R	R	R	R	S rév.	–	R	–	
Slovaquie	92 R 6 S	R	R	R	R	R	S	R	R	R	R 1961 S rév.	S	R	R	
Slovénie	– R 16 S	R	R	R	R	R	S	R	R	R	S 1961 R rév.	S	R	R	
Espagne	106 R 14 S	R	S	S	R	R	S	S	R	R	R 1961 S rév.	–	R	R	
Suède	– R 18 S	R	R	R	R	R	–	R	R	R	R 1961 & rév.	R	R	R	
Suisse	106 R 15 S	R	–	R	R	R	–	R	R	R	R 1961 – rév.	–	R	R	
Royaume-Uni	112 R 20 S	R	S	R	R	R	–	R	R	R	R 1961 S rév.	–	R	R	

Abréviations

R: Ratifié

S: Signé mais non ratifié

–: ni signé ni ratifié

CEDH: Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

CEPT: Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

CSE: Charte sociale européenne (1961 ou révisée)

CPMN: Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

CERLM: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

CEAL: Charte européenne de l'autonomie locale

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi).

Renvoi en commission: Résolution 1115 (1997).

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 mai 2008.

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György Frunda (1er Vice-Président), M. Konstantin **Kosachev** (2e Vice-Président), M. Leonid **Slutsky** (3e Vice-Président), M. Aydin Abbasov, M. Avet **Adonts**, M. Pedro Agramunt, M. Miloš **Aligrudić**, Mme Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard Bender, M. József **Berényi**, M. Aleksandër **Biberaj**, M. Luc Van den Brande, M. Jean-Guy **Branger**, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise **Christoffersen**, M. Boriss Cilevičs, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, M. Valeriu Cosarciuc, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris Dobelis, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, Mme Mirjana Ferić-Vac, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Michael **Hagberg**, M. Holger Haibach, Mme Gultakin **Hajiyeva**, M. Michael Hancock, M. Davit **Harutyunyan**, M. Andres **Herkel**, M. Raffi Hovannisian, M. Kastriot Islami, M. Miloš Jevtić, Mme Evguenia Jivkova, M. Hakki **Keskin**, M. Ali Rashid Khalil, M. Andros Kyprianou, M. Jaakko **Laakso**, Mme Sabine **Leutheusser-Schnarrenberger**, M. Göran **Lindblad**, M. René van der Linden, M. Eduard **Lintner**, M. Younal Loutfi, M. Pietro Marcenaro, M. Mikhail Margelov, M. Bernard **Marquet**, M. Dick **Marty**, M. Miloš **Melčák**, Mme Assunta Meloni, Mme Nursuna **Memecan**, M. João Bosco Mota Amaral, M. Theodoros Pangalos, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott, M. Andrea **Rigoni**, M. Dario Rivolta, M. Armen Rustamyan, M. Indrek Saar, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Andreas Schieder, M. Samad **Seyidov**, Mme Aldona Staponkienė, M. Christoph Strässer, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Mihai Tudose, M. Egidijus Vareikis, M. Miltiadis **Varvitsiotis**, M. José Vera Jardim, Mme Biruté **Vėsaitė**, M. Piotr **Wach**, M. Robert Walter, M. David Wilshire, Mme Renate Wohlwend, Mme Karin S. **Woldseth**, M. Boris Zala, M. Andrej Zernovski.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 23^e séance, 25 juin 2008 (adoption du projet de résolution amendé et du projet de recommandation); et Résolution 1619 et Recommandation 1841.