



Résolution 2483 (2023)¹

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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail réalisé par la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) dans l'accomplissement de son mandat tel que défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée) sur la «Création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)». Elle salue en particulier le travail de la commission dans l'accompagnement des 11 pays faisant l'objet d'une procédure complète de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Hongrie, République de Moldova, Pologne, Serbie, Türkiye et Ukraine), des trois pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord) dans leurs efforts pour se conformer pleinement aux obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que des pays faisant l'objet d'un suivi périodique de leurs obligations d'adhésion, qui a été effectué en 2022 pour la Hongrie, Malte et la Roumanie, et se poursuit actuellement pour la France, les Pays-Bas et Saint-Marin.
2. L'Assemblée prend note de l'attention continue que la commission porte à l'évolution des relations entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'Assemblée prend note de la dernière mesure provisoire de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) adressée au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour qu'il surveille l'exécution par l'Azerbaïdjan de sa décision du 21 décembre 2022 concernant le corridor de Latchine et appelle à la mise en œuvre immédiate et complète de l'ensemble des mesures provisoires décidées par la Cour. L'Assemblée suit également la situation des prisonniers de guerre et des civils arméniens qui sont toujours détenus en Azerbaïdjan. L'Assemblée appelle l'Azerbaïdjan à libérer immédiatement tous les détenus.
3. Elle félicite la sous-commission sur les conflits concernant les États membres du Conseil de l'Europe pour les travaux qu'elle a entrepris pendant la période considérée en ce qui concerne les conséquences de la guerre entre la Fédération de Russie et la Géorgie, et en particulier les faits récents survenus dans les régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud, ainsi que l'évolution récente du processus de règlement du conflit transnistrien.
4. Elle confirme que, à la suite de la décision du Comité des Ministres du 16 mars 2022 d'exclure la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe avec effet immédiat, en réaction à l'agression russe contre l'Ukraine, la procédure de suivi concernant la Fédération de Russie a été immédiatement close, le mandat de la commission de suivi étant limité aux États membres du Conseil de l'Europe.
5. L'Assemblée se félicite des évolutions positives constatées et des progrès réalisés au cours de la période de référence dans les pays faisant l'objet d'une procédure complète de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi; elle exprime son inquiétude face à certains développements négatifs et à certaines lacunes persistantes, et invite instamment tous ces pays à intensifier leurs efforts pour honorer pleinement leurs obligations de membre et leurs engagements d'adhésion au Conseil de l'Europe, tout en étant prête et déterminée à coopérer et à aider les États membres à cet égard.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2023 (8^e séance) (voir [Doc. 15682](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, rapporteur: M. Piero Fassino). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2023 (8^e séance).



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

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

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

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

6.4. s'agissant de la Bosnie-Herzégovine: l'Assemblée prend note de la tenue d'élections générales et appelle les élus à procéder sans délai à la formation d'institutions au niveau de l'État et des entités, et à adopter les réformes essentielles demandées par l'Union européenne, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Assemblée invite également les autorités nouvellement constituées à entreprendre des réformes constitutionnelles et électorales afin de mettre la Constitution en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), conformément au groupe d'affaires Sejdić et Finci;

6.5. s'agissant de la Géorgie: se référant à la [Résolution 2438 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite des progrès accomplis par la Géorgie dans le respect de ses obligations et engagements, et encourage toutes les forces politiques à répondre aux recommandations et aux préoccupations restantes exprimées dans cette résolution. À cet égard, elle reste préoccupée par l'extrême polarisation politique du pays, qui compromet les réformes et la participation des parties prenantes aux réformes nécessaires à la poursuite de la consolidation démocratique et de l'intégration euro-atlantique du pays. L'Assemblée invite instamment les autorités à mettre en œuvre une évaluation approfondie et indépendante de leurs réformes du système judiciaire, afin d'orienter les réformes futures visant à garantir une véritable indépendance du système judiciaire dans le pays. Elle prend note de l'évolution récente de la situation des médias et des préoccupations exprimées à cet égard. Elle encourage les autorités à prendre toutes les mesures possibles pour réduire les tensions qui secouent l'environnement médiatique. L'Assemblée réitère son soutien total à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, et fait part de son inquiétude concernant l'occupation illégale et l'annexion rampante par la Fédération de Russie des régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/Ossétie du Sud, une situation qu'elle condamne. Elle encourage les autorités à donner suite aux 12 recommandations de l'Union européenne afin que le pays puisse obtenir le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne auquel il aspire légitimement;

6.6. s'agissant de la Hongrie: se référant à la [Résolution 2460 \(2022\)](#), l'Assemblée rappelle sa décision du 12 octobre 2022 d'ouvrir une procédure de suivi pour traiter les questions relatives à l'État de droit et à la démocratie, notamment la concentration excessive des pouvoirs et le recours à des ordres juridiques spéciaux ou à des lois cardinales, qui sont restées largement sans réponse. Elle invite les autorités hongroises à revoir leur cadre électoral à la lumière de l'avis de 2021 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à améliorer l'environnement

médiatique de manière à garantir l'équité du processus électoral. Elle demande aux autorités hongroises de réviser d'urgence la loi relative aux services de sécurité nationale et d'abroger la législation relative à la «diffusion de fausses informations». Prenant note des mesures prises pour améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques, renforcer la transparence du processus législatif et améliorer le cadre de la lutte contre la corruption, l'Assemblée encourage vivement les autorités à solliciter l'expertise du Conseil de l'Europe pour s'assurer de la conformité de ces mesures avec les précédentes recommandations de la Commission de Venise et du GRECO;

6.7. s'agissant de la République de Moldova: l'Assemblée reconnaît que le pays a été confronté à de nouveaux défis considérables causés par la guerre qui a éclaté en Ukraine voisine, ainsi que par la pandémie et la crise énergétique et économique. Elle félicite les autorités moldaves pour leur gestion de la crise des réfugiés, et la résilience et la solidarité dont a fait preuve la population. L'Assemblée appelle les autorités à poursuivre sans faiblir les réformes entreprises pour rétablir l'État de droit et la confiance dans les institutions de l'État, en consultation avec toutes les parties prenantes. Elle se félicite de la coopération constructive établie avec la Commission de Venise, en particulier pour la réforme du système judiciaire et du ministère public. Elle encourage les autorités à adopter le nouveau Code électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée se réfère à la [Résolution 2484 \(2023\)](#) «Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova» et invite les autorités à la mettre en œuvre;

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

6.9. s'agissant de la Serbie: l'Assemblée se félicite de l'adoption en janvier 2022, par référendum, des amendements constitutionnels visant à dépolitiser le système judiciaire, et de l'élaboration d'une législation secondaire visant à faciliter leur mise en œuvre en coopération avec la Commission de Venise. Elle encourage les autorités serbes à prendre pleinement en compte les recommandations de la Commission de Venise. L'Assemblée salue l'adoption d'amendements à la législation électorale et l'élection d'un parlement plus ouvert et pluraliste en avril 2022, mais elle invite instamment les autorités à s'attaquer aux problèmes de longue date tels que l'accès aux médias, le financement des campagnes électorales et la pression exercée sur les électeurs, et à adopter des mesures permettant l'examen et l'audit publics des listes électorales. Pour ce qui est de la lutte contre la corruption, l'Assemblée se félicite des progrès constatés par le GRECO, notamment l'adoption d'un code de conduite à l'usage des parlementaires. Elle encourage les autorités à adopter une stratégie de lutte contre la corruption et à remédier aux lacunes en matière de prévention de la corruption chez les personnes exerçant des fonctions dirigeantes. L'Assemblée reste préoccupée par le niveau de violence à l'encontre des journalistes et par l'environnement médiatique. Rappelant les difficultés rencontrées par les organisateurs du défilé de l'Europride en septembre 2022, l'Assemblée demande instamment aux autorités de garantir pleinement la liberté de réunion. En outre, l'Assemblée attend des autorités serbes qu'elles poursuivent le dialogue pacifique avec le Kosovo² en vue de résoudre toutes les questions en suspens;

6.10. s'agissant de la Türkiye: rappelant la [Résolution 2459 \(2022\)](#), l'Assemblée se félicite de l'abaissement du seuil électoral de 10 à 7 %. Elle réitère cependant ses préoccupations concernant le contexte électoral général, notamment les amendements électoraux adoptés en avril 2022 à la lumière des recommandations de l'[avis de juin 2022](#) de la Commission de Venise, l'état de la liberté

2. (Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

d'expression et des médias, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la procédure en cours visant à interdire le deuxième plus grand parti d'opposition, le Parti démocratique des peuples (HDP). Elle appelle les autorités turques à mettre fin aux arrestations de journalistes et de militants de la société civile, qui compromettent davantage l'exercice des droits démocratiques. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, elle demande aux autorités turques de veiller à l'exécution de l'arrêt Kavala, à la remise en liberté de ce dernier et de ses coaccusés. Elle encourage vivement les autorités turques à coopérer avec la Commission de Venise pour assurer la conformité du cadre juridique et constitutionnel avec les normes du Conseil de l'Europe, et à mettre en œuvre ses recommandations et, à tout le moins, à appliquer la législation électorale dans un esprit qui permettra de garantir des conditions de concurrence équitables;

6.11. s'agissant de l'Ukraine: l'Assemblée note que, en raison de l'agression militaire commise par la Fédération de Russie, aucun suivi normal des obligations et engagements ne peut avoir lieu. Elle salue les efforts considérables déployés par les autorités ukrainiennes pour assurer le fonctionnement continu des institutions démocratiques et de l'État de droit, malgré la situation difficile causée par la guerre. À cet égard, l'Assemblée se félicite de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») le 18 juillet 2022. Tout en se félicitant des réformes et des initiatives législatives qui sont mises en œuvre, notamment pour soutenir son statut de candidat à l'Union européenne, l'Assemblée invite instamment les autorités à veiller, en dépit de la situation difficile, à ce que les normes et les principes de la démocratie et de l'État de droit soient maintenus autant que possible. L'Assemblée encourage les corapporteurs sur le suivi de l'Ukraine à continuer à suivre de près ces développements.

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

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

7.2. s'agissant du Monténégro: rappelant la [Résolution 2374 \(2021\)](#), l'Assemblée se félicite de l'évolution de la lutte contre la corruption mais regrette que les nominations à la Cour constitutionnelle et au Conseil judiciaire, nécessaires pour améliorer l'État de droit et le fonctionnement des institutions démocratiques, n'aient pas pu être menées à bien. L'Assemblée appelle les partis politiques à procéder à ces nominations sans délai et à mettre en œuvre les recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) concernant le processus électoral avant les prochaines élections présidentielle et législatives;

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

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

8.1. s'agissant de Malte: se référant à la [Résolution 2451 \(2022\)](#), l'Assemblée réitère sa recommandation à la majorité au pouvoir et à l'opposition d'envisager une réforme de grande ampleur du Parlement maltais afin de mettre en place un parlement exerçant à temps plein, capable d'assurer

un véritable contrôle parlementaire et de reprendre l'initiative législative. La vulnérabilité persistante du secteur public maltais à la corruption reste un sujet de préoccupation. Dans ce contexte, l'Assemblée regrette que les autorités maltaises n'aient pas suivi sa recommandation de supprimer le programme national de «citoyenneté par investissement». Si l'environnement médiatique reste préoccupant, l'Assemblée se félicite de la mise en place d'un comité d'experts des médias, dirigé par l'ancien président de la Commission d'enquête indépendante sur le meurtre de M^{me} Daphne Caruana Galizia, et de la réponse du gouvernement à ce sujet, ce qui est un signe que les autorités souhaitent répondre à ces préoccupations;

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

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

9. L'Assemblée réitère son soutien aux efforts déployés par sa commission de suivi pour assurer le suivi des obligations de tous les États membres découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe dans le cadre des rapports périodiques de suivi. Elle est consciente des conditions spécifiques et des exigences procédurales liées à l'élaboration de ces rapports, constate qu'une seule période de renvoi de deux ans, conformément à l'article 26 du Règlement, est insuffisante, et elle décide de traiter cette question lors de la prochaine révision générale de son règlement. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite de la décision de la commission de réviser ses méthodes de travail internes afin de mieux tenir compte de l'actualité et de l'évolution de la situation dans les États membres.

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

11. L'Assemblée prend note du fait qu'actuellement 13 des 30 rapporteurs et seulement 28 des 87 membres de la commission sont des femmes. L'Assemblée souligne la nécessité d'une représentation plus équilibrée entre hommes et femmes dans les désignations par les groupes, tant pour les membres de la commission que pour les mandats de rapporteur.

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

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