



Doc. 12275
02 juin 2010

La situation de la démocratie en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée

Rapport¹

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

Rapporteur: M. Dick MARTY, Suisse, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Au cours de la période couverte par le rapport (juin 2009 – juin 2010), la commission de suivi a réalisé des évaluations du fonctionnement des institutions démocratiques de l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, Monaco, la Moldova, le Monténégro, la Serbie et, dans le cadre du dialogue post-suivi, la Bulgarie. En outre, la commission a élaboré un rapport sur « La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après ». Elle a aussi été chargée de réexaminer, pour des raisons substantielles, les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe.

L'objectif de ce rapport est de fournir une contribution constructive au débat de l'Assemblée de 2010 sur la situation de la démocratie en Europe. Il ne se limite pas simplement à présenter les activités de la commission de suivi pendant la période de référence, mais se concentre sur le fond et sur l'efficacité des Parlements ainsi que sur le rôle des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe couverts par la procédure de suivi ou engagés dans un dialogue post-suivi.

De plus, le second cycle de rapports périodiques sur les Etats membres non soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue post-suivi se poursuit. Les rapports périodiques du deuxième groupe de 11 Etats membres ont été préparés et figurent dans l'addendum au présent rapport: la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas.

1. 2010 - Troisième partie de session



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Marty, rapporteur	8
1. Avant-propos	8
2. Efficacité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe soumis à la procédure de suivi	8
2.1. Elections et pluralisme politique	8
2.2. Dialogue entre les partis politiques au sein du Parlement	17
2.3. Contrôle parlementaire des activités de l'exécutif et renforcement des capacités des parlements	20
3. Rôle des parlements dans les pays engagés dans un dialogue post-suivi	22
4. Conclusions et recommandations pour suivi	25
4.1. Recommandations par pays:	25

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire note que la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) apporte une assistance aux dix pays faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi (l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Russie, la Géorgie, la Moldova, le Monténégro, la Serbie et l'Ukraine) et aux quatre pays engagés dans un dialogue post-suivi (la Bulgarie, Monaco, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie) dans le processus de consolidation de leurs institutions démocratiques en vue de garantir le plein respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la prééminence du droit.
2. Au cours de la période couverte par le rapport (juin 2009 – juin 2010), la commission de suivi a réalisé des évaluations du fonctionnement des institutions démocratiques de l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, Monaco, la Moldova, le Monténégro, la Serbie et, dans le cadre du dialogue post-suivi, la Bulgarie. En outre, la commission a élaboré un rapport sur « La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après ». Elle a aussi été chargée de réexaminer, pour des raisons substantielles, les pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe.
3. L'Assemblée se félicite de la rapidité et de l'efficacité avec lesquelles la commission a réagi aux événements préoccupants dans les pays couverts par son mandat, et en particulier à la crise postélectorale en Albanie ([Résolution 1709 \(2010\)](#)), Arménie ([Résolution 1677 \(2009\)](#)) et Moldova ([Résolution 1666 \(2009\)](#) et [Résolution 1692 \(2009\)](#)), au fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine ([Résolution 1701 \(2010\)](#)) et dans le contexte du besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine ([Résolution 1725 \(2010\)](#)).
4. Grâce à la coopération de la commission avec les autorités monégasques au cours des cinq dernières années, Monaco a marqué de nets progrès dans le respect des engagements souscrits lors de son adhésion au Conseil de l'Europe et a démontré sa détermination et sa capacité à honorer ses obligations statutaires. Par conséquent, prenant en considération l'évaluation de la commission sur les progrès accomplis, l'Assemblée a décidé dans sa [Résolution 1690 \(2009\)](#) de clore la procédure de suivi concernant ce pays et invité la commission à engager un dialogue post-suivi avec les autorités monégasques.
5. En outre, la commission a engagé une réflexion plus générale sur un certain nombre de questions de procédure ayant trait à son action de suivi, et a présenté à l'Assemblée plusieurs propositions sur le mandat des corapporteurs de la commission de suivi. Ces propositions ont été adoptées et intégrées dans le Règlement de l'Assemblée et le mandat de la commission.
6. L'Assemblée note que la contribution de la commission au débat de 2010 sur la situation de la démocratie en Europe met l'accent sur l'efficacité des parlements et sur le rôle des partis politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe faisant l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue post-suivi.
7. La démocratie représentative est un principe fondamental du système démocratique. Des élections libres et équitables basées sur le pluralisme politique sont essentielles pour le bon fonctionnement du processus démocratique. A cet égard, bien que globalement des progrès substantiels aient été accomplis concernant la réforme électorale, l'Assemblée exprime son inquiétude à propos des graves insuffisances qui ont été relevées dans le processus électoral dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe.
8. En Albanie, bien que les élections législatives de 2009 aient été jugées globalement libres et équitables, la politisation du processus électoral et les violations constatées pendant la campagne, certaines irrégularités lors du scrutin, ainsi qu'un boycott législatif et des grèves de la faim de l'opposition ont provoqué la crise politique grave actuelle. En Arménie, la méfiance de la population à l'égard du processus électoral lors de l'élection présidentielle de 2008, aggravée par les conditions de campagne inégales et les problèmes relevés lors du décompte des votes et de l'élaboration des tableaux de résultats, ainsi que la gestion des plaintes se rapportant aux élections, a déclenché une crise politique qui a dominé la vie politique pendant la plus grande partie de la période couverte par le rapport. En Fédération de Russie, d'après les observateurs de l'Assemblée, si les résultats des élections législatives de 2007 et de l'élection présidentielle de 2008 reflétaient dans l'ensemble la volonté politique exprimée par les électeurs russes, d'importantes carences ont abouti à un processus électoral qui a porté atteinte au pluralisme politique et n'était pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques. En Azerbaïdjan, les résultats de l'élection présidentielle de 2008 « reflétaient la volonté de l'électorat du pays » mais des violations ont été constatées lors du décompte et, en particulier, de l'élaboration des tableaux de résultats. Il est regrettable que cinq partis

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 19 mai 2010

politiques n'aient pas participé à l'élection et que les programmes et les idées politiques n'aient pas véritablement été mis en concurrence. L'élection présidentielle qui s'est tenue en Ukraine en 2010 a été jugée conforme aux normes du Conseil de l'Europe, bien que diverses forces politiques aient tenté de détourner à leur avantage le cadre juridique de l'élection jusqu'au jour du scrutin.

9. Une réforme électorale est nécessaire dans un certain nombre de pays. L'Assemblée a invité les autorités albanaises à améliorer le cadre législatif et à renforcer les capacités de l'administration électorale dans certains domaines. En Arménie, la réforme électorale est essentielle pour restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis du processus électoral. En Azerbaïdjan, le Code électoral devrait être modifié davantage avant les prochaines élections législatives de 2010. En effet, il demeure encore trop complexe concernant les dispositions sur l'inscription des candidats, le financement des campagnes et diverses autres règles relatives aux campagnes électorales. En Bosnie-Herzégovine, il est urgent de supprimer les restrictions fondées sur l'origine ethnique au droit de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence, qui sont contraires à la Convention européenne des droits de l'homme. En Géorgie, il est reproché au Code électoral actuel d'être favorable au parti au pouvoir. L'Assemblée salue la mise en place d'un groupe de travail multipartite chargé d'élaborer un nouveau code électoral, ce qui a conduit à la modification du cadre juridique des élections locales sur une base consensuelle. L'Assemblée invite instamment toutes les forces politiques en Géorgie à poursuivre le dialogue et à se mettre d'accord sur la réforme du code électoral, y compris le système électoral, bien avant les prochaines élections législatives dans le pays. En Ukraine, les contradictions du cadre juridique des élections et le fait que tous les candidats ont tenté de le détourner à leur avantage montrent clairement qu'un code électoral unifié est nécessaire, comme l'Assemblée l'a recommandé à plusieurs reprises. La législation électorale doit être améliorée en Moldova. En particulier, le seuil nécessaire pour que les listes des partis obtiennent des sièges au parlement devrait être modifié, et l'exactitude des registres électoraux devrait être améliorée. L'Assemblée a appelé les autorités monténégrines à adopter dans les meilleurs délais une nouvelle loi relative à l'élection des membres du parlement, afin d'accroître l'influence des électeurs sur le choix d'un candidat précis dans la liste d'un parti. La Fédération de Russie a été encouragée à demander l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur le cadre juridique de ses élections et à modifier les dispositions ayant un impact négatif sur le pluralisme politique. En outre, les limitations concernant l'enregistrement des partis, le fait que le seuil pour obtenir des sièges au parlement ait été porté de 5 % au pourcentage considérable de 7 %, l'interdiction de former des blocs électoraux ainsi que l'introduction d'un mandat impératif pour les députés sont autant de sujets de préoccupation.

10. L'efficacité des parlements tient dans une large mesure à leur représentativité et à leur capacité à servir de plate-forme de dialogue entre les différentes forces politiques. Il est regrettable que dans un certain nombre de pays, le dialogue est menacé, pour des raisons diverses: selon les pays, les parlements sont monopolisés en raison du nombre limité des forces politiques qui y siègent (Azerbaïdjan, Arménie, Fédération de Russie, Géorgie) et/ou l'opposition est trop faible et/ou trop fragmentée (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Géorgie).

11. L'Assemblée s'inquiète du recours abusif des partis d'opposition aux stratégies de boycott du Parlement (Albanie, Géorgie, Moldova) ou de leur refus de participer aux élections (par exemple en Azerbaïdjan). De tels comportements ne font guère avancer le processus démocratique.

12. Cela étant, il convient de souligner qu'une opposition forte et active est bénéfique pour la démocratie. Le respect des droits de l'opposition, ainsi que l'établissement d'un cadre démocratique dans lequel l'opposition peut travailler et se développer, sont une caractéristique nécessaire d'une démocratie stable. Il est regrettable que ces conditions ne soient toujours pas remplies dans un certain nombre de pays où l'Assemblée a noté que certaines libertés fondamentales étaient bafouées, par exemple la liberté de réunion, la liberté d'expression ou la liberté de la presse.

13. Certains pays ont vu se développer, notamment en raison d'un processus électoral déficient, une situation où l'opposition politique existe et agit principalement hors du cadre parlementaire. Dans ces situations, dans l'intérêt du processus démocratique dans son ensemble, les autorités devraient se donner pour priorité d'entretenir un dialogue politique avec l'opposition extraparlamentaire et veiller à associer celle-ci aux décisions politiques. Tel est le cas de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie. Cependant, la seule solution à cette situation sur le long terme est la mise en place d'un cadre électoral qui permettrait la participation, sur un pied d'égalité, d'un éventail de forces politiques aussi large que possible, et où il n'existerait pas de restrictions injustifiées vis-à-vis des participants au processus électoral.

14. Dans un certain nombre de pays le rôle du parlement en tant que contrepoids nécessaire au pouvoir exécutif n'est pas toujours bien établi. Des causes diverses peuvent expliquer cet affaiblissement, parmi lesquelles certaines déficiences du cadre constitutionnel et l'absence des structures, des personnels et de l'expertise juridique nécessaires.

15. Le manque d'expertise et de capacités du parlement est particulièrement présent au Monténégro, en Moldova et en Bosnie-Herzégovine. A cet égard, l'Assemblée se félicite de la mise en place d'un programme de coopération conjoint entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour la Moldova. Ce programme de « Soutien de la démocratie » inclut la dimension parlementaire et vise à renforcer les capacités législatives du Parlement moldave.

16. Dans certains pays, une réforme constitutionnelle reste encore à mener pour garantir le bon fonctionnement du système de l'équilibre des pouvoirs. Tel est le cas en particulier de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie et de l'Ukraine. L'Assemblée prend note des modifications à la constitution proposées par la Commission constitutionnelle d'Etat de la Géorgie avec le but déclaré – entre autres – de renforcer le rôle du parlement et de mettre en place un système renforcé d'équilibre des pouvoirs.

17. Le bon fonctionnement du système parlementaire dépend dans une large mesure de l'existence d'un cadre démocratique favorable. Certains pays montrent cependant des déficiences de ce point de vue.

18. La liberté et le pluralisme des médias souffrent d'une concentration excessive de la propriété des médias ou d'un contrôle oligarchique des organes de presse (Arménie, Fédération de Russie). La liberté d'expression n'est pas pleinement respectée: des journalistes sont arrêtés sur des motifs contestables (Azerbaïdjan) et continuent d'être l'objet de persécutions et même de menaces physiques (Fédération de Russie, Turquie, Arménie et Azerbaïdjan), et des assassinats (Fédération de Russie) surviennent encore. Globalement, l'existence de liens trop étroits entre les intérêts financiers et politiques est un sujet de préoccupation dans un certain nombre de pays (Fédération de Russie, Ukraine).

19. En conséquence, l'Assemblée invite instamment:

19.1. en ce qui concerne les élections et le pluralisme politique:

19.1.1. le Parlement de l'Albanie à améliorer le cadre législatif électoral et à renforcer les capacités de l'administration électoral en ce qui concerne le registre électoral, la réglementation de la couverture médiatique et du financement des campagnes, les règles de transparence relatives à la propriété des médias, les commissions électorales et les listes de candidats;

19.1.2. le Parlement de l'Arménie à mettre en œuvre sans délai, bien avant les prochaines élections législatives, une réforme électorale complète visant à assurer l'égalité et l'équité des conditions pour tous les candidats, et à accroître la confiance de la population dans la procédure électorale, notamment par le biais des procédures de réclamation et de recours;

19.1.3. le Parlement de l'Azerbaïdjan à réviser, dans le Code électoral de 2008, un certain nombre de dispositions concernant l'enregistrement des candidats, le financement des campagnes et les listes de personnes habilitées à mener une campagne électorale;

19.1.4. le Parlement de Bosnie-Herzégovine à mettre la Constitution et la législation électorale en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme afin d'éliminer toute discrimination fondée sur l'origine ethnique;

19.1.5. le Parlement de Géorgie à poursuivre la réforme électorale à temps pour les prochaines élections législatives et à renouer le dialogue avec l'opposition afin de parvenir à un consensus parmi un éventail aussi large que possible de forces politiques en ce qui concerne le système électoral du pays;

19.1.6. le Parlement de la Moldova à améliorer la législation électorale en ce qui concerne le seuil applicable aux listes de partis, la formation de coalitions électorales, l'exactitude des listes d'électeurs ainsi que le vote des citoyens moldaves qui résident à l'étranger;

19.1.7. le Parlement du Monténégro à harmoniser avec la nouvelle Constitution la législation régissant les élections législatives, conformément aux engagements pris lors de l'adhésion;

19.1.8. le Parlement de la Fédération de Russie à supprimer les dispositions juridiques qui limitent le pluralisme politique, notamment les dispositions restrictives pour l'enregistrement des partis et des candidats et à abaisser le seuil pour entrer au parlement;

19.1.9. les autorités de la Fédération de Russie à demander à la Commission de Venise un avis sur le cadre juridique des élections, ainsi que sa coopération pour remédier aux éventuels dysfonctionnements, et à mettre en œuvre ses recommandations figurant dans cet avis;

19.1.10. le Parlement de Serbie à réviser le cadre constitutionnel existant en vue de supprimer le mandat géré par le parti et à réviser en conséquence la législation électorale, afin d'augmenter pour les électeurs la transparence concernant la procédure d'attribution de sièges aux listes de partis;

19.1.11. le Parlement de l'Ukraine à respecter sa promesse de longue date et à adopter, sans plus attendre, un code électoral unifié conforme aux normes européennes;

19.2. en ce qui concerne le dialogue entre les partis politiques au parlement:

19.2.1. le principal parti d'opposition en Albanie (le parti socialiste) à arrêter de boycotter les travaux du parlement et à s'engager dans un dialogue politique constructif avec les autres forces politiques, rappelant la déclaration du Bureau du 26 avril 2010 à cet égard;

19.2.2. les autorités arméniennes à poursuivre leurs efforts pour instaurer avec toutes les forces politiques de l'opposition un véritable dialogue concernant les réformes politiques nécessaires à la normalisation de la vie politique du pays;

19.2.3. les autorités de l'Azerbaïdjan à instaurer un véritable dialogue politique avec l'opposition;

19.2.4. les autorités géorgiennes à poursuivre leurs efforts pour instaurer un véritable dialogue sur l'orientation et la teneur des programmes de réformes constitutionnelles et électorales qui sont en préparation;

19.2.5. les forces politiques de Moldova à s'engager dans un véritable dialogue constructif afin de créer les garanties nécessaires pour éviter que ne se reproduise la crise institutionnelle actuelle, notamment en amendant la Constitution;

19.2.6. les forces politiques de Bosnie-Herzégovine à instaurer un processus institutionnalisé sérieux pour l'élaboration d'un ensemble complet de réformes constitutionnelles, conformément aux engagements que le pays devait honorer après son adhésion, tout en ayant recours le plus largement possible aux compétences spécialisées et aux recommandations de la Commission de Venise;

19.3. en ce qui concerne le contrôle parlementaire des activités de l'exécutif et le renforcement de la capacité des parlements:

19.3.1. les Parlements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine à réviser leurs législations afin de renforcer leur rôle de contrôle parlementaire des activités de l'exécutif;

19.3.2. les Parlements de la Moldova, du Monténégro et de la Serbie à renforcer leurs capacités matérielles et structurelles.

20. L'Assemblée invite instamment tous les Etats qui actuellement font l'objet d'une procédure de suivi ou sont engagés dans un dialogue post-suivi à intensifier leur coopération avec la commission de suivi et à mettre en œuvre sans délai les recommandations énoncées dans les résolutions spécifiques adoptées par l'Assemblée. Celle-ci se tient prête à apporter aux pays concernés tout le soutien nécessaire par l'intermédiaire de ses programmes de coopération parlementaire.

21. L'Assemblée est parfaitement consciente du fait que la démocratie est un processus continu. Par conséquent, il faut aussi rappeler systématiquement, s'il y a lieu, à tous les pays qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi ou qui ne sont pas engagés dans un dialogue post-suivi de respecter leurs obligations statutaires en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe. Conformément à l'usage instauré en 2006, de suivre ce qui se passe dans ces pays, la commission a annexé à son rapport annuel d'activités des rapports périodiques sur 11 Etats membres (la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas).

22. L'Assemblée se félicite du fait que, depuis l'adoption de sa Résolution 1548 (2007) sur l'évolution de sa procédure de suivi (juin 2006-juin 2007):

22.1. la Hongrie ait signé et ratifié la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) et que la Lettonie, Malte et les Pays-Bas l'aient ratifiée;

22.2. la Lettonie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas aient ratifié la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197);

22.3. les Pays-Bas aient ratifié la Convention civile sur la corruption (STE no 174).

23. Constatant qu'un certain nombre d'Etats faisant l'objet de rapports périodiques ne sont pas soumis à certains mécanismes spécifiques de suivi de l'Organisation parce qu'ils n'ont pas ratifié les conventions pertinentes, l'Assemblée invite instamment une fois de plus:

23.1. l'Irlande, le Liechtenstein et la Lituanie à signer et ratifier, et la Grèce, l'Islande, l'Italie et le Luxembourg à ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198);

23.2. le Liechtenstein à signer et ratifier, et la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie et la Lituanie à ratifier la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197);

23.3. la Grèce, l'Islande et le Luxembourg à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157);

23.4. le Liechtenstein à signer et ratifier, et la Grèce, l'Islande, la Lettonie et le Luxembourg à ratifier la Charte sociale européenne révisée (STE no 163);

23.5. l'Islande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg et Malte à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE no 158);

23.6. la Grèce, l'Irlande, la Lettonie et la Lituanie à signer et ratifier, et l'Islande, l'Italie et Malte à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148);

23.7. le Liechtenstein à signer et ratifier, et l'Islande, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg à ratifier la Convention civile sur la corruption (STE no 174);

23.8. la Lituanie à signer et ratifier, et la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein et Malte à ratifier le Protocole additionnel (STE no 191) à la Convention pénale sur la corruption.

24. En établissant ces rapports périodiques, tout en appliquant sa propre procédure de suivi par pays par l'intermédiaire de sa commission de suivi, l'Assemblée a continué à bénéficier des travaux menés par d'autres institutions et organes de suivi du Conseil de l'Europe. Elle se félicite particulièrement de la coopération et des synergies que la commission de suivi a établies avec certains d'entre eux pour gérer des situations de crise, et elle recommande de développer davantage cette pratique, en mettant en place des échanges systématiques d'informations.

B. Exposé des motifs, par M. Marty, rapporteur

1. Avant-propos

1. En juin 2008, mon prédécesseur, M. Holovaty, a préparé un rapport d'activité complet couvrant le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, en tant que contribution de la commission de suivi au débat de l'Assemblée sur l'état de la démocratie en Europe. L'analyse d'ensemble de M. Holovaty faisait le bilan de tous les principaux développements en matière de fonctionnement des institutions démocratiques dans tous les États membres engagés dans la procédure de suivi et le dialogue post-suivi. Dans le souci d'éviter les répétitions et, à certains égards, les duplications du travail de M. Holovaty, j'ai suggéré à la commission de suivi de centrer davantage le rapport d'activité de cette année et de traiter un aspect particulier du fonctionnement des institutions démocratiques, afin d'identifier les défis communs à l'ensemble des États membres engagés dans la procédure de suivi de l'Assemblée et de formuler des recommandations ciblées.

2. Sur la base d'un échange de vues au sein de la commission qui s'est déroulé le 17 mars 2010, il a été suggéré d'axer le rapport d'activité de cette année sur l'efficacité des Parlements dans les États membres soumis à la procédure de suivi et engagés dans un dialogue post-suivi. A cette fin, j'ai préparé les grandes lignes du rapport et suggère de faire porter l'analyse sur les questions clés suivantes: a) d'abord, l'examen des dispositions électorales et de leurs implications sur le pluralisme des Parlements; b) deuxièmement, la question du dialogue entre les partis politiques travaillant au sein du Parlement; c) troisièmement, le rôle des Parlements dans l'exercice des fonctions de contrôle et une analyse des défis auxquels sont confrontés les Parlements dans certains États membres en termes de capacités financières, matérielles et d'expertise.

3. Dans la préparation de ce rapport, je me suis évidemment limité, dans mes références, aux textes adoptés par l'Assemblée et 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 du Bureau 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. Dans certains cas, j'ai également fait référence à des documents de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) employés par les corapporteurs de la commission pour la préparation de leurs visites d'information.

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 soumis à la procédure de suivi, et (dans une moindre mesure) dans les pays participant à un dialogue post-suivi et qui ont trait au sujet du présent rapport.

5. Parallèlement, et conformément à la pratique établie depuis 2006, des rapports périodiques concernant le deuxième groupe de onze États membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ou d'un dialogue post-suivi ont été élaborés, et figurent en annexe dans l'addendum au présent rapport: les États en question sont la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas. 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 également l'annexe).

2. Efficacité des parlements dans les États membres du Conseil de l'Europe soumis à la procédure de suivi

2.1. Elections et pluralisme politique

2.1.1. Albanie

6. Les élections législatives du 28 juin 2009 ont marqué le début de la grave crise politique actuelle. Bien que menées sur la base des dispositions du Code électoral révisé, amendé en 2008 dans le droit fil des recommandations de la Commission de Venise, notamment en ce qui concerne les procédures d'inscription et d'identification des votants et le fonctionnement de la Commission électorale centrale, ces améliorations ont été occultées par la politisation de certains volets du processus et par les violations constatées pendant la campagne.

7. Aux termes du nouveau système électoral, les 140 membres du Parlement albanais ont été pour la première fois élus dans le cadre d'un système proportionnel régional. Le seuil de représentation au Parlement a été fixé à 3 % des suffrages d'une circonscription pour les partis politiques et à 5 % pour les coalitions.

8. La commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé les élections a conclu qu'en dépit de progrès, certaines irrégularités avaient persisté d'une élection à l'autre, faisant notamment référence à des cas d'usage abusif des ressources administratives, aux pressions exercées sur les électeurs durant la campagne, à l'absence d'indépendance éditoriale et au manque de transparence concernant le financement des médias et à l'existence supposée de liens cachés entre les propriétaires de média et les dirigeants des partis politiques.

9. Le dépouillement des suffrages a été marqué par un niveau de méfiance élevé de la part des représentants des partis politiques à tous les niveaux de l'administration électorale. Dans de nombreux cas, le dépouillement des suffrages a été bloqué temporairement et dix jours après le scrutin, les résultats officiels n'avaient toujours pas été prononcés. Dans plusieurs cas, le problème était de décider si les suffrages de certains centres de vote devaient être recomptés ou non. En conséquence, la commission ad hoc a recommandé qu'à l'avenir, pour de prochaines élections, la procédure de décompte des voix soit considérablement améliorée et qu'il y ait un nombre d'équipes beaucoup plus important dans chacun des centres de dépouillement régionaux.

10. La commission ad hoc a par ailleurs souligné qu'il était inacceptable qu'une dizaine de jours ou plus après la date du scrutin, les citoyens albanais ainsi que la communauté internationale n'aient pas encore été informés des résultats officiels des élections législatives dans un pays qui compte environ 3,1 millions d'électeurs. Le délai important entre la fermeture des bureaux de vote et l'annonce du résultat officiel des élections a considérablement affaibli la confiance des citoyens dans le processus électoral et ses résultats.

11. La commission ad hoc a invité les autorités albanaïses, dans le cadre de la procédure de suivi de ses engagements et obligations, et en coopération étroite avec la Commission de Venise, à améliorer le cadre législatif et à renforcer les capacités de l'administration électorale dans les domaines suivants:

- le registre d'état civil et la liste électorale avec, dans ce contexte, la nécessité de trouver une solution au problème du droit de vote des citoyens albanais résidant à l'étranger;
- la réglementation de la couverture médiatique et le financement public des campagnes, qui défavorise les partis politiques non représentés au Parlement;
- les règles de transparence concernant les propriétaires de médias et leur mise en œuvre effective afin de renforcer la confiance des électeurs dans l'équité du système électoral;
- la manière dont les membres des commissions électorales de niveau inférieur sont révoqués, qui n'est pas compatible avec une administration électorale professionnelle et impartiale;
- les exigences ambiguës concernant la présence de femmes sur les listes de candidats, qui devraient être revues afin de garantir qu'elles soient en position éligible;
- la nécessité d'abolir l'octroi de droits de candidature particuliers aux personnes qui président un parti politique dans le cadre des élections législatives.

12. De l'avis de la commission ad hoc, le code électoral ne devrait être révisé que sur les points pour lesquels cela s'impose afin de se conformer aux normes internationales ou de régler certains problèmes particuliers. Pour le reste, afin de garantir la confiance des citoyens du pays, les autorités albanaïses ont été invitées à multiplier leurs efforts afin de mettre pleinement en œuvre la législation électorale. La commission ad hoc a également rappelé que la mise en œuvre de bonne foi des règles était tout aussi importante que les règles proprement dites.

13. A la suite de ce qu'il considère comme des fraudes dans certaines zones électorales, le principal parti d'opposition du Parlement nouvellement élu, qui a gagné 66 sièges, en l'occurrence le parti socialiste (PS), a utilisé toutes les voies de recours prévues par le Code électoral pour contester les résultats. Après le rejet de sa requête, il a décidé de boycotter les travaux du Parlement. A ce jour, ce boycott perdure et empêche le Parlement d'adopter les indispensables réformes constitutionnelles et autres.

14. Dans sa [Résolution 1709 \(2010\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie, l'Assemblée a déploré la crise politique et institutionnelle et regretté l'absence de dialogue parlementaire constructif.

15. En février 2010, le Comité des Présidents de l'Assemblée s'est rendu en Albanie pour soutenir le processus de résolution de la crise politique et aider le Président Topi dans son rôle de médiateur et ses efforts pour restaurer le dialogue politique et parvenir à mettre fin au boycott.

16. Le 25 février, les députés du parti socialiste ont fait leur entrée au Parlement et ont prêté serment, en conditionnant leur présence future au Parlement à la création d'une commission d'enquête sur les élections législatives de juin 2009, ce qui fut fait le 19 mars. En l'absence d'un accord entre les deux principaux partis concernant le mandat de cette commission d'enquête, les députés du Parti Socialiste ont refusé de participer à cette commission. La séance de la commission d'enquête parlementaire a donc été reportée et celle-ci n'a pas siégé.

17. La situation continue d'empirer, suite aux manifestations du parti de l'opposition comme du parti au pouvoir les 30 avril et 1^{er} mai 2010, et à la confusion qui s'en est suivie dans la principale avenue de Tirana où près de 200 partisans du parti socialiste, dont 22 députés, ont entamé une grève de la faim depuis lors. Cette impasse est d'autant plus regrettable que tous les dirigeants politiques devraient faire en sorte de reprendre le dialogue politique au sein du Parlement et s'assurer du soutien de la population à cette procédure démocratique. Il est de la responsabilité des dirigeants politiques d'appeler la population à manifester son soutien au sein des institutions démocratiques et non dans la rue.

2.1.2. Arménie

18. L'élection présidentielle qui a eu lieu le 19 février 2008 a déclenché l'une des crises politiques les plus graves en Arménie depuis l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe. Cette crise a mis en lumière le manque de confiance de la population dans le système électoral et soulevé des questions quant à la crédibilité du processus. Il est regrettable que les élections soient restées au cœur de la controverse en Arménie depuis l'élection présidentielle de 2008.

19. Dans sa [Résolution 1609 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie, l'Assemblée a noté que la réforme électorale était indispensable pour restaurer la confiance de la population dans le processus électoral. En réponse à cette Résolution, l'Assemblée nationale d'Arménie a créé une commission ad hoc sur la réforme électorale. Cependant, en février 2010, les corapporteurs pour l'Arménie ont exprimé leurs préoccupations devant l'inactivité de cette commission ad hoc depuis plusieurs mois et l'absence de toute formulation de recommandation, en dépit des appels de l'Assemblée aux autorités, les invitant à faire de la réforme électorale l'une de leurs priorités majeures.

20. Dans la même résolution, l'Assemblée a souligné qu'une partie pertinente de l'éventail politique en Arménie n'était pas représentée au sein de l'actuelle Assemblée nationale. Dans cette situation, selon l'Assemblée, la seule façon de permettre au pays d'aller de l'avant dans les réformes urgentes indispensables est d'inclure dans le dialogue politique les forces politiques parlementaires et extraparlimentaires.

21. Le 1^{er} août 2008, une coalition de partis ayant soutenu la candidature à la Présidence de M. Levon Ter-Petrossian a formé le Congrès national arménien (HAK) et décidé de participer aux élections du conseil municipal d'Erevan. Sa création et son entrée sur la scène politique ont considérablement renforcé l'opposition tout comme, dans une certaine mesure, le pluralisme de l'environnement politique arménien. Cependant, du fait de sa mise en place récente, le HAK n'est pas représenté à l'Assemblée nationale arménienne.

22. Les élections au conseil municipal d'Erevan se sont déroulées le 31 mai 2009. Erevan héberge plus de 40 % de la population totale de l'Arménie et est à l'origine de plus de la moitié de la production économique du pays, d'où la dimension nationale que revêtent ces élections. Elles étaient considérées comme un test de la capacité des autorités à donner corps à leur promesse de consacrer le principe d'élections véritablement démocratiques en Arménie.

23. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux a observé les élections municipales à Erevan. Dans sa déclaration publiée au lendemain du scrutin, la mission d'observation du Congrès a déclaré que « [sa] satisfaction de voir les citoyens de la ville élire leur municipalité a été tempérée par des carences dans la procédure de vote ». Pour leur part, les partis de l'opposition ont allégué que ces élections avaient été entachées de fraudes et de violations. Les autorités ont reconnu que des irrégularités s'étaient produites, indiquant cependant qu'elles étaient localisées et n'avaient pas pesé sur le résultat global du scrutin. Le Procureur général d'Arménie a engagé des poursuites contre un certain nombre de personnes pour des fraudes électorales commises lors de ces élections.

24. Autre développement: la Fédération révolutionnaire arménienne (Dashnaktsutyun) a annoncé qu'elle quittait la coalition gouvernementale en raison de son désaccord sur la signature par l'Arménie et la Turquie d'une feuille de route en vue de normaliser leurs relations. Cette décision a augmenté le nombre des partis composant l'opposition au sein de l'Assemblée nationale, qui s'en est trouvée globalement renforcée.

2.1.3. Azerbaïdjan

25. L'élection présidentielle s'est déroulée le 15 octobre 2008. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire³ qui a observé le processus électoral a conclu que le résultat « traduisait la volonté de l'électorat national ». 75,64 % des électeurs ont pris part au scrutin, qui a été remporté par M. Ilham Aliyev, avec 88,73 % des suffrages exprimés.

26. En général, le scrutin s'est déroulé dans le calme, mais, le jour de l'élection, dans certaines circonscriptions, des violations ont été relevées au cours du dépouillement et, notamment, lors de l'élaboration des tableaux de résultat des votes. Selon le rapport de la commission ad hoc, il est également regrettable que cinq partis politiques n'aient pas pris part à l'élection. Il n'existe toujours pas dans le pays de concurrence véritable entre les plateformes et les idées politiques.

27. Le 18 mars 2009, un référendum sur les amendements et les adjonctions à la Constitution a été organisé. Les résultats définitifs de ce référendum, auquel ont participé 70,83 % des électeurs, ont été proclamés par la Commission électorale centrale (CEC) le 30 mars. Les 41 amendements présentés en 29 questions ont été acceptés, le pourcentage de « oui » se situant entre 87,15 et 91,76 %.

28. Une délégation de l'Assemblée parlementaire était présente dans le pays durant le référendum et a publié une déclaration le lendemain de la consultation⁴, dans laquelle elle concluait que « le résultat du référendum témoigne de l'aspiration des Azerbaïdjanais à une plus grande stabilité et une plus grande démocratisation; toutefois un meilleur équilibre du pouvoir nécessitera l'adoption de nouvelles réformes à l'avenir ».

29. En ce qui concerne les élections municipales tenues le 23 décembre 2009, elles ont été observées par une délégation de onze membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, à l'invitation des autorités azerbaïdjanaises. La délégation a conclu⁵ que les élections étaient, globalement, bien préparées d'un point de vue technique et qu'elles s'étaient déroulées dans une atmosphère calme. Elle s'est félicitée des progrès considérables enregistrés depuis les précédentes élections locales, mais a souligné trois sources de préoccupations:

- l'absence de véritable pluralisme politique des partis; les candidats représentant réellement l'opposition étaient rares; la campagne a été peu active (dans les rues comme à la télévision);
- le processus d'inscription des candidats et le dépouillement des bulletins (en raison d'incidents dans certains bureaux de vote);
- la situation de la démocratie territoriale en Azerbaïdjan.

30. En se référant aux rapports de ses commissions ad hoc sur l'observation de l'élection présidentielle de 2008 et des élections législatives de 2005, ainsi qu'au rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les élections municipales de 2009, on peut noter que des progrès considérables ont été enregistrés, en particulier au cours du dernier scrutin présidentiel de 2008, dans le respect des normes européennes. Malheureusement, aucune de ces élections n'a été totalement conforme aux exigences démocratiques.

31. Le Code électoral, tel qu'amendé en 2008, reste complexe, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à l'inscription des candidats, au financement des campagnes, aux listes des personnes habilitées à mener des campagnes pré-électorales et les limitations au contenu des informations diffusées lors des campagnes électorales. Selon la Commission de Venise, un certain nombre de questions importantes liées à la composition de la Commission électorale centrale et des commissions territoriales, à l'inscription des candidats, aux observateurs, aux listes électorales et leur exactitude, ainsi qu'aux procédures de plainte et de recours, restent à régler.

3. [Doc. 11769](#), rapport de la commission ad hoc de l'APCE, rapporteur: M. Andres Herkel, Estonie, PPE/DC.

4. « Les Azerbaïdjanais ont voté positivement au référendum constitutionnel », selon la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe présente sur place, Bakou, 19 mars 2009.

5. Voir le rapport du Congrès, Chambre des pouvoirs locaux, 18^e Session CPL(18)2 du 8 février 2010 sur les Elections municipales d'Azerbaïdjan (23 décembre 2009), Rapporteur: Francis LEC (France, SOC).

32. Le récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, a conclu que les actions des commissions électorales et des tribunaux concernés avaient entraîné une violation du droit du requérant de se présenter librement et effectivement à l'élection dans sa circonscription.

33. Par ailleurs, s'agissant de l'environnement général indispensable au développement d'un processus électoral démocratique, des préoccupations ont été exprimées devant les rapports faisant état de violations de libertés fondamentales telles que la liberté de réunion et des médias, notamment les arrestations et intimidations fréquentes de journalistes.

34. La période écoulée depuis les précédentes élections parlementaires a été marquée par la poursuite de l'affaiblissement de l'opposition tant parlementaire qu'extraparlamentaire, encore exacerbée par les scissions ultérieures au sein de l'opposition proprement dite. Cette situation explique le faible nombre de candidats de l'opposition, ce qui porte atteinte au processus démocratique du pays.

35. En novembre 2010, l'Azerbaïdjan organisera ses deuxièmes élections législatives depuis son adhésion au Conseil de l'Europe. La Commission de suivi attache une grande importance à l'instauration de conditions qui permettront à ces élections d'être pleinement conformes aux normes européennes et considérées comme libres et équitables.

2.1.4. Bosnie-Herzégovine

36. En Bosnie-Herzégovine, la législation électorale prévoit la participation d'un vaste éventail de forces politiques aux élections. En 2006, 36 partis politiques enregistrés, avec 8 coalitions formelles et 12 candidats indépendants, ont participé aux élections générales. Dans le dernier rapport d'observation des élections, l'Assemblée a noté que la manière dont, le 1er octobre 2006, les élections générales en Bosnie-Herzégovine ont été menées, a d'une façon générale été conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cela étant, en raison des restrictions constitutionnelles au droit d'éligibilité fondées sur l'appartenance ethnique, ces élections ont une nouvelle fois enfreint les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et les engagements du Conseil de l'Europe⁶.

37. La composition du Parlement est directement affectée par les restrictions constitutionnelles au droit d'éligibilité fondées sur l'appartenance ethnique. Alors que les membres de la Chambre des représentants sont élus au suffrage libre, égal et universel selon un système de représentation proportionnelle, les délégués à la Chambre des peuples sont élus sur la base d'une procédure indirecte. Selon l'article IV, § 1 de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, la Chambre des peuples comprend 15 délégués, dont deux tiers émanent de la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers de la Republika Srpska (cinq Serbes). Les délégués de la Fédération sont élus par la Chambre des peuples de la Fédération tandis que ceux de la Republika Srpska sont élus par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

38. L'Assemblée a appelé à plusieurs reprises les autorités de Bosnie-Herzégovine à supprimer ces restrictions afin de mettre la législation électorale et la composition du Parlement en conformité avec les normes de la Convention européenne des droits de l'homme⁷. Fin 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a adopté un arrêt dans l'affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (Requêtes Nos. 27996/05 et 34836/06) qui a confirmé que les dispositions électorales et les restrictions constitutionnelles au droit d'éligibilité fondées sur l'appartenance ethnique pour les élections à la Chambre des peuples étaient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, la question de la légitimité démocratique des membres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine se pose.

39. A ce jour, les autorités et les principaux acteurs politiques n'ont enregistré quasiment aucun progrès sur le front de la réforme constitutionnelle. Dans ce contexte, l'Assemblée a tenu un débat sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine au cours de sa partie de session de janvier 2010, appelant les autorités à « *s'associer pleinement à un dialogue digne de ce nom et constructif sur des propositions concrètes d'amendements à la Constitution dans le droit-fil des recommandations de la Commission de Venise de 2005, afin d'adopter un ensemble de réformes en temps opportun pour les élections législatives de 2010 qui devraient être organisées conformément à la Constitution révisée* »⁸.

6. Voir [Doc. 11101](#), 22 novembre 2006.

7. Voir [Résolution 1383 \(2004\)](#), [Résolution 1513 \(2006\)](#) et [Résolution 1626 \(2008\)](#).

8. Voir [Résolution 1701 \(2010\)](#).

40. Dans le cadre d'un débat selon la procédure d'urgence sur « Le besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine » au cours de sa partie de session d'avril 2010, l'Assemblée s'est déclarée sérieusement préoccupée par le fait que les initiatives prises par les autorités n'ont pas encore donné de résultats concrets. Elle a noté que les élections législatives d'octobre 2010 risquent fort de se dérouler elles aussi selon des modalités contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles additionnels, ainsi qu'à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Sejdic et Finci*. Tout en se réservant la possibilité d'adopter la position politique qui s'imposera en temps utile, l'Assemblée a encouragé vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à ne pas perdre de temps et à lancer, avant les élections générales d'octobre 2010, un processus institutionnalisé sérieux destiné à élaborer un ensemble complet de modifications constitutionnelles, conformément aux engagements pris par le pays lors de l'adhésion, en tirant pleinement parti du savoir-faire et des recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). La commission de suivi continuera d'étudier régulièrement les progrès accomplis par les autorités de Bosnie-Herzégovine dans ce processus, en vue de proposer à l'Assemblée d'autres mesures à prendre si la situation l'exige.

2.1.5. Géorgie

41. En Géorgie, la réforme électorale est un élément clé de ce qui est appelé la « nouvelle vague de réformes démocratiques », introduite par les autorités au lendemain de la guerre d'août 2008 avec la Fédération de Russie. Le Code électoral actuel et les autres lois régissant les élections ont été soumis à de multiples cycles d'amendements afin de corriger les défaillances relevées lors des élections. Cette procédure a abouti à un Code électoral présentant des dispositions parfois ambiguës, voire contradictoires. Par ailleurs, avant les dernières élections législatives de 2007, des négociations avaient été engagées entre le parti au pouvoir et l'opposition à propos d'un nouveau système électoral. Ces négociations ont cependant tourné court dans le climat politique polarisé et tendu de l'époque. Par la suite, un système électoral a été adopté mais vivement critiqué par l'opposition qui estimait qu'il avantagerait le parti au pouvoir. L'Assemblée a de ce fait recommandé l'élaboration d'un nouveau Code électoral et l'adoption d'un nouveau système électoral, jouissant d'un consensus aussi large que possible au sein des forces politiques de Géorgie.

42. Un groupe de travail spécial multipartite chargé de réformer le système électoral et d'élaborer un nouveau Code électoral a été mis en place, modéré par le National Democratic Institute (NDI). Les travaux de ce groupe ont été guidés par un code de conduite par lequel tous les participants s'engageaient à coopérer de manière constructive, à prendre des décisions consensuelles et à bannir toute condition préalable aux discussions. Après quelques hésitations, un nombre significatif de partis d'opposition a accepté de participer aux travaux du groupe. Le Mouvement national uni, au pouvoir et qui dispose de la majorité constitutionnelle au Parlement, s'est publiquement engagé à soutenir tout accord consensuel auquel parviendrait le groupe de travail, garantissant ainsi son adoption par le Parlement.

43. Les travaux du groupe ont porté sur les modifications du cadre électoral pour les élections municipales prévues le 31 mai 2010. Le groupe est parvenu à un consensus sur la plupart des questions, mais malheureusement les négociations ont échoué sur la question du seuil pour l'élection du maire de Tbilissi, qu'un parti, l'Alliance pour la Géorgie, voulait porter à 50%, puis à 45%, pour une élection au premier tour, alors que le Mouvement national uni refusait tout seuil supérieur à 30 %. Au final, le seuil de 30% a été adopté par le Parlement en plus des points sur lesquels le groupe était parvenu à un consensus. Le groupe de travail a suspendu son activité durant les élections municipales. L'Assemblée devrait inviter instamment toutes les forces politiques de Géorgie à poursuivre le dialogue sur la réforme du Code électoral et du système électoral et à convenir d'un nouveau Code électoral avant les prochaines élections législatives en Géorgie.

44. La scène politique en Géorgie a changé depuis les dernières élections législatives, avec l'arrivée de nouveaux partis d'opposition fondés par d'anciens responsables de haut niveau du parti au pouvoir et des autorités, qui ont élargi le spectre politique du pays. Malheureusement, le climat politique entre les autorités et l'opposition est généralement polarisé et tendu. Les seules exceptions notables sont le Parti chrétien-démocrate, représenté au Parlement, et l'Alliance pour la Géorgie, dirigée par Irakli Alasania, qui prônent le dialogue et une approche plus consensuelle de l'interaction entre le parti au pouvoir et l'opposition.

45. Le Mouvement national uni, au pouvoir, dispose de la majorité constitutionnelle au Parlement et est accusé par les partis d'opposition d'imposer sa volonté et de faire obstacle à la pluralité politique. Les autorités ont à plusieurs reprises fait part de leur volonté de renforcer le pluralisme de la vie politique géorgienne. L'ensemble de réformes démocratiques annoncé après la guerre vise ainsi également à promouvoir la création de nouveaux partis et le fonctionnement de l'opposition extraparlamentaire. Des amendements à la Loi sur les partis politiques ont été adoptés, qui restaurent le financement public des partis

politiques qui ne sont pas en mesure d'entrer au Parlement ou qui ont refusé leurs sièges après les dernières élections législatives. Ils prévoient le financement des activités de recherche et de développement des partis politiques et des ONG.

2.1.6. Moldova

46. En Moldova, la législation électorale doit encore être améliorée pour renforcer le pluralisme. Deux problèmes sont à aborder en priorité. D'abord, le seuil à atteindre par les listes de parti pour pouvoir prétendre à des sièges au Parlement doit être soigneusement réexaminé. Depuis le dernier rapport d'activité sur le fonctionnement des institutions démocratiques, il a été modifié à plusieurs reprises. En 2008, contrairement aux recommandations de l'Assemblée, il a été porté à 6%⁹. En outre, la création de coalitions de partis politiques a été interdite. De l'avis des corapporteurs de la commission, l'effet combiné de ces mesures n'a pas permis de renforcer le pluralisme au sein du Parlement. Après les dernières élections législatives d'avril 2009, seuls 4 partis ont dépassé le seuil imposé et ont ainsi pu siéger. Les voix qui s'étaient portées sur les candidats n'ayant pas réussi à atteindre le seuil représentent environ 15 % de l'ensemble des suffrages exprimés. Par la suite, avant sa dissolution en juin 2009 en raison de l'échec de l'élection d'un Président, le Parlement a révisé une fois encore le Code électoral en abaissant le seuil à 5% et en réduisant le seuil de participation de 50% plus une voix à 33% plus une voix, pour que le scrutin soit valide. Selon les observateurs de l'Assemblée, «les élections législatives anticipées [du 29 juillet 2009] en Moldova ont été globalement bien administrées, permettant l'entrée en compétition de partis politiques représentant une pluralité de points de vues. Beaucoup des engagements envers l'OSCE et le Conseil de l'Europe ont été tenus; cependant, la campagne a été entachée par des manœuvres d'intimidation et la partialité de la couverture médiatique»¹⁰. Au terme de ces élections, cinq partis ont dépassé le seuil et obtenu des sièges au Parlement.

47. Deuxièmement, les inexactitudes dans les listes électorales affectent négativement le processus électoral. Selon les modifications apportées au Code électoral adopté en 2007, il était prévu qu'un « Registre électoral électronique » soit mis en place en 2009. Cependant, pour diverses raisons, y compris financières, ce système n'avait pas été instauré pour les élections du 5 avril et du 29 juillet 2009. Les listes électorales ont par conséquent été établies sur la base du registre de la population, dont la qualité varie d'une municipalité à l'autre, ouvrant ainsi la voie à toutes sortes de manipulations. Comme noté par les membres de l'Assemblée qui ont observé les élections du 5 avril 2009, la différence entre le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales établies sur la base des registres municipaux et les données initiales de la CEC établies sur la base des élections législatives de 2005, s'élève à environ 315 641 électeurs, ce qui représente une augmentation de plus de 10% par rapport aux élections de 2005¹¹. Une telle différence a été jugée très préoccupante par les observateurs et les dirigeants des partis d'opposition, car elle remet en cause l'exactitude des listes électorales.

48. Dans le cadre de l'observation des élections en avril 2009, les observateurs ont vu des gens voter avec leur carte d'identité alors qu'ils n'étaient pas inscrits sur la liste électorale principale; leur nom était ajouté à une « liste électorale complémentaire ». Selon les chiffres de la Commission électorale centrale, près de 7,55% des électeurs qui ont participé au scrutin ont voté sur la base de la liste électorale complémentaire. Ce chiffre est très élevé, car une part significative des citoyens de la Moldova réside à l'étranger et ne peut accomplir son devoir électoral que dans des bureaux de vote mis en place dans les bureaux diplomatiques et consulaires (dans 35 pays). Dans ce contexte, dans la Résolution 1666(2009), l'Assemblée a appelé les autorités de Moldova « à reprendre la réforme de la législation électorale, en coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), afin de réduire le seuil électoral pour les partis politiques, ouvrant ainsi le processus politique à plus de pluralisme; à revoir immédiatement les listes électorales afin de les établir de manière définitive en introduisant une obligation de révision régulière et à supprimer à l'avenir les listes supplémentaires; à mettre en place des mécanismes et des procédures permettant aux nombreux citoyens moldaves résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote de façon effective ».

49. Un troisième problème a également entravé le processus électoral en 2009. En fait, selon les amendements du Code électoral adoptés en avril 2008, les citoyens moldaves détenant plusieurs nationalités ne pouvaient occuper de fonction publique, y compris devenir membre du Parlement. L'adoption de ces amendements a donné lieu à une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme; cette dernière a conclu que pareille exigence était contraire à l'article 3 du Protocole additionnel de la Convention

9. Les changements apportés rendent les dispositions électorales encore plus restrictives, après l'abaissement initial du seuil à 4% pour les partis et 8% pour les coalitions électorales en 2007.

10. Déclaration de constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, Chisinau, 30 juillet 2009.

11. Doc AS/Bur/Ahmold (2009) 6.

européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi qu'à la Convention européenne sur la nationalité, que la Moldova a ratifiée le 30 novembre 1999¹². Les autorités moldaves ont fait appel de cette décision devant la Grande Chambre de la Cour. Dans ce contexte, dans la [Résolution 1666 \(2009\)](#), l'Assemblée a appelé les autorités à suspendre l'application des articles concernés du Code électoral, dans l'attente du jugement de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. Je me dois de noter cependant que les autorités moldaves ont par la suite mis en œuvre cette recommandation, en abrogeant l'amendement contesté. Il s'agissait de l'une des premières mesures prises par la nouvelle coalition au pouvoir après les élections anticipées du 29 juillet 2009.

2.1.7. Monténégro

50. Contrairement à l'Avis d'adhésion de l'Assemblée, les autorités monténégrines n'ont pas été en mesure d'harmoniser la législation relative aux élections législatives avec la nouvelle Constitution. Les élections du 29 mars 2009 se sont déroulées conformément à la loi de 1998 sur l'élection des conseillers et des représentants qui, depuis, a été amendée à plusieurs reprises, la dernière fois en 2006. Cette loi prévoit que les mandats soient attribués aux candidats qui ont franchi un seuil de 3 % selon un système proportionnel de listes dans une circonscription uninominale à l'échelon national.

51. Une grave lacune de la loi sur l'élection des conseillers et des représentants est le fait que, d'une part, elle stipule que la moitié des mandats obtenus par une liste électorale doit être attribuée aux candidats selon l'ordre dans lequel ils figurent sur cette liste et, de l'autre, que la deuxième moitié des mandats peut être attribuée par la direction du parti aux candidats restants, et ce dans n'importe quel ordre. Cette disposition a été critiquée tant par l'OSCE/BIDDH que par le Conseil de l'Europe comme posant problème parce qu'elle nuit à la transparence et qu'elle risque d'induire en erreur les électeurs qui ne peuvent pas savoir avec certitude par quels candidats ils seront représentés. Autre source de préoccupation: une disposition stipulant que, si un membre du Parlement cesse d'appartenir au parti sur la liste duquel il a été élu, son mandat prend fin (mandat administré par le parti).

52. Dans ce contexte, dans la [Résolution 1724 \(2010\)](#), l'Assemblée a appelé les autorités monténégrines à adopter rapidement une nouvelle loi régissant les élections des membres du Parlement, en étroite coopération avec la Commission de Venise. J'ai appris que les autorités monténégrines travaillent à l'heure actuelle sur l'élaboration d'un nouveau projet de loi électorale. Ce projet, préparé par un groupe d'experts juridiques nationaux, a été communiqué pour avis à la Commission de Venise. Les corapporteurs de la commission continueront de suivre de près cette question et de faire rapport à l'Assemblée des progrès enregistrés par les autorités dans la réforme de la législation électorale.

2.1.8. Fédération de Russie

53. Une élection présidentielle s'est déroulée en Fédération de Russie le 2 mars 2008, des élections législatives le 2 décembre 2007 et des élections régionales et locales ont été organisées dans un certain nombre de sujets de la Fédération de Russie le 1er mars 2009. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire qui a observé les élections législatives a conclu que si les résultats des élections reflétaient dans l'ensemble la volonté politique exprimée par les électeurs russes, d'importantes carences ont abouti à un processus électoral qui a porté atteinte au pluralisme politique et n'était pas conforme aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques. La délégation de l'Assemblée qui a observé l'élection présidentielle du 2 mars 2008 a conclu que ce scrutin reflétait la volonté d'un électorat dont le potentiel démocratique n'a malheureusement pas été utilisé. La commission ad hoc a souligné que cette élection a reproduit la plupart des insuffisances constatées pendant les élections législatives de décembre 2007. Les problèmes liés à l'enregistrement des candidats n'ont pas pu être résolus, remettant en question le degré de liberté de cette élection. L'égalité d'accès des candidats aux médias et au domaine public en général ne s'est pas améliorée, remettant en cause l'équité de l'élection. Les observateurs indépendants ont également exprimé des préoccupations quant aux élections à certains parlements régionaux qui se sont déroulées le 1er mars 2009 et le 14 mars 2010.

54. Les dispositions légales qui entravent le pluralisme politique sont particulièrement inquiétantes. Pour pouvoir être enregistré, un parti politique doit compter au moins 50 000 membres, en avoir au moins 500 dans la moitié des sujets de la Fédération de Russie et au moins 250 dans l'autre moitié (ce qu'on appelle « le double seuil »). De plus, pour être enregistrés en vue des élections parlementaires, les partis non représentés à la Douma doivent soit verser un dépôt de 60 millions de roubles, soit recueillir 200 000 signatures de soutien, dont moins de 10 000 peuvent venir d'une seule et même région. En outre, pour pouvoir se présenter

12. Voir Tanase et Chirtoaca c. Moldova (arrêt du 18 novembre 2008, requête n° 7/08).

à une élection présidentielle, les candidats non désignés par un parti enregistré doivent présenter à la Commission électorale centrale (CEC) 2 millions de signatures, dont 50 000 au maximum peuvent venir du même sujet de la Fédération, pour soutenir leur enregistrement.

55. En plus de ces conditions d'enregistrement en 2005, le seuil pour entrer au Parlement a été porté de 5% à 7%, la formation de blocs électoraux a été interdite et un mandat impératif pour les députés a été introduit. Sous l'effet combiné de ces dispositions, le pluralisme politique est mis à mal et la participation de nouveaux et/ou petits partis au processus démocratique est rendue extrêmement difficile.

56. Depuis les élections législatives de 2007, les autorités russes ont pris un certain nombre de mesures législatives pour répondre à certaines des préoccupations susmentionnées. Les projets de loi proposés ont entre autres pour objet de: prévoir des « sièges réservés » pour les partis qui obtiennent entre 5 et 7 % des suffrages aux élections à la Douma d'État (2 sièges seraient réservés aux partis obtenant entre 6 et 7 % des suffrages et 1 siège aux partis totalisant 5 à 6 % de votes); abaisser le nombre obligatoire de membres des partis politiques de 50 000 à 40 000 membres sur la période 2010-2012; abolir le dépôt électoral pour l'enregistrement de listes pour les partis politiques qui ne sont pas représentés à la Douma d'État; réduire le nombre de signatures nécessaires pour enregistrer une liste d'un parti pour les élections à la Douma d'État de 200 000 à 150 000 pour les prochaines élections parlementaires (qui doivent normalement se tenir en 2011), et à 120 000 pour toutes les autres élections suivantes. De plus, les partis représentés dans plus d'un tiers des assemblées législatives des sujets de la Fédération de Russie n'ont plus l'obligation de collecter des signatures afin de pouvoir être enregistrés en vue d'une élection fédérale, comme c'était déjà le cas pour les partis représentés au Parlement fédéral. Tout en saluant ces initiatives, les corapporteurs pour la Fédération de Russie ont souligné que des améliorations complémentaires seraient nécessaires pour garantir le caractère véritablement pluraliste et démocratique du système électoral.

57. Une nouvelle réforme du cadre juridique des élections est donc nécessaire en Fédération de Russie pour garantir la pleine conformité des futures élections avec les normes du Conseil de l'Europe. La commission de suivi de l'Assemblée a invité instamment, et à plusieurs reprises, les autorités de la Fédération de Russie à solliciter l'avis de la Commission de Venise sur le cadre juridique électoral en Fédération de Russie et à coopérer étroitement avec elle pour corriger les lacunes et mettre en œuvre toutes les recommandations susceptibles d'être formulées dans cet avis.

2.1.9. Serbie

58. En Serbie, la législation permet la participation d'un vaste éventail de partis politiques au processus électoral. Les élections législatives sont organisées sur la base d'un système proportionnel et d'un seuil de 5% que les partis doivent franchir pour pouvoir siéger au Parlement. Ce seuil n'est pas appliqué aux partis politiques représentant des minorités nationales afin de faciliter leur participation au processus électoral. Cela dit, si un vaste éventail de partis politiques peut participer aux élections et est représenté au Parlement, le pluralisme politique est entravé par le système des « mandats administrés par les partis ». Aux termes de la Constitution, les députés sont libres de mettre leur mandat à la disposition des partis politiques. C'est sur la base de ce principe constitutionnel qu'a été établie une pratique consistant à signer une lettre de démission non datée au moment de la prise de fonction. Ces lettres de démission non datées sont conservées par les dirigeants des partis afin d'exercer un contrôle sur les députés élus à partir des listes soumises par les partis. Dans la même logique, la législation électorale autorise les dirigeants des partis à choisir *arbitrairement* sur leurs listes, *après l'élection*, les candidats qui siégeront au Parlement au lieu de déterminer l'ordre des candidats au préalable. Selon 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 candidats¹³». Envisagée conjointement avec la disposition constitutionnelle sur les « mandats administrés par les partis », cette disposition constitue une violation grave des normes européennes et une menace au bon fonctionnement des institutions démocratiques¹⁴.

59. Dans ce contexte, dans la [Résolution 1661 \(2009\)](#), l'Assemblée a noté que « les problèmes auxquels est confrontée l'Assemblée nationale de Serbie, sont en grande partie liés au cadre constitutionnel en place, établissant « un mandat géré par le parti » des députés, ainsi qu'aux modalités de répartition des sièges au Parlement, soumettant les députés aux décisions des responsables de leurs partis et les empêchant

13. CDL-AD(2006)013, p.12.

14. Bien que ceci n'entre pas dans le cadre de ce rapport, je note qu'un système similaire d'allocation des mandats est en place dans les assemblées locales: seul 1/3 des mandats est alloué aux candidats en fonction de leur position sur la liste, les autres mandats étant alloués à la discrétion du parti, de l'organisation politique ou du groupe de citoyens qui a soumis la liste.

d'exprimer librement leurs opinions, en leur qualité de représentants démocratiquement élus des citoyens de Serbie ». Elle a par ailleurs recommandé aux autorités d'amender la législation électorale, conformément aux recommandations conjointes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), notamment de mettre le système d'allocation des mandats au Parlement et dans les assemblées municipales totalement en conformité avec les normes européennes. Par ailleurs, l'Assemblée a appelé les autorités à « retirer de la Constitution les dispositions établissant les mandats gérés par les partis des membres du Parlement et à renforcer la capacité de l'Assemblée nationale à jouer un rôle de plus en plus important dans le processus politique »;

60. Je sais que les autorités serbes travaillent actuellement avec la Commission de Venise à la révision de la législation électorale. Un nouveau projet de loi régissant les élections locales a été soumis pour avis à la Commission de Venise en 2009 et l'avis a été adopté les 9-10 octobre 2009, lors de la 80e session plénière de la commission. Selon cette dernière, le projet régissant les élections locales répond à plusieurs questions précédemment identifiées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, dont des modifications pour protéger les conseillers élus d'une révocation arbitraire et un certain nombre de dispositions importantes pour promouvoir des pratiques électorales démocratiques. Il est donc proposé de modifier le système des candidatures et de répartition des sièges. C'est pourquoi j'encourage nos collègues serbes à poursuivre leur étroite collaboration avec la Commission de Venise pour améliorer leur législation électorale, en utilisant la Loi sur les élections locales comme base et modèle possible pour réformer la législation électorale régissant les scrutins législatifs.

2.1.10. Ukraine

61. Une élection présidentielle s'est déroulée en Ukraine le 17 janvier et le 7 février 2010. Cette élection, qui a été observée par l'Assemblée, a été remportée par M. Victor Yanukovych, qui a devancé Mme Yulia Tymoshenko au second tour de scrutin le 7 février 2010.

62. La commission ad hoc de l'Assemblée qui a observé cette élection a conclu qu'elle avait été menée conformément aux normes du Conseil de l'Europe pour des élections démocratiques et qu'elle confirmait les progrès réalisés depuis 2004 dans le domaine électoral.

63. Cependant, la commission ad hoc a également noté que l'élection s'était déroulée de manière démocratique en dépit d'un cadre juridique que tous les partis ont tenté de manipuler, y compris après le premier tour de ce scrutin. A cet égard, la commission ad hoc a souligné qu'une législation électorale stable est une condition *sine qua non* pour la conduite d'élections démocratiques et que, si le scrutin a montré le caractère démocratique de l'élection, elle était préoccupée par la tendance dangereuse chez les responsables politiques ukrainiens qui consiste à jouer avec les règles électorales plutôt que selon les règles électorales.

64. L'Ukraine ne dispose pas d'un Code électoral unifié. Le processus électoral est régi par une série de lois et de textes différents, inutilement complexes et confus, voire parfois contradictoires. Dans le cadre d'un avis conjoint avec l'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise a noté un certain nombre de failles, en ce qui concerne notamment: la procédure de dépôt de plaintes au sujet des élections, le calcul des résultats des élections, la composition des commissions électorales, la transparence du processus électoral et l'intégrité des listes d'électeurs. C'est pourquoi l'Assemblée a appelé à plusieurs reprises la Verkhovna Rada à adopter, en étroite consultation avec la Commission de Venise, un Code électoral unifié qui répondrait aux préoccupations et corrigerait les failles relevées, inter alia, par l'Assemblée.

65. L'Ukraine jouit d'un environnement politique diversifié et pluraliste dont la Verkhovna Rada est le reflet. Cependant, la commission ad hoc qui a observé les élections présidentielles en 2010 a exprimé ses inquiétudes quant au rôle des intérêts économiques et financiers dans les élections et le processus politique, qui peut affecter négativement le caractère pluraliste de la scène politique ukrainienne.

2.2. Dialogue entre les partis politiques au sein du Parlement

66. L'Albanie connaît aujourd'hui une crise politique majeure, comme évoqué aux paragraphes 6 à 17 ci-dessus. L'Assemblée a déjà déploré dans le passé 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, qui reste un défi majeur pour le pays.

67. Dans un Parlement où la majorité au pouvoir ne dispose pas de la majorité des trois cinquièmes requise pour faire adopter les grandes réformes constitutionnelles, le boycott actuel par le principal parti d'opposition rend impossible les indispensables réformes. Cette situation nuit au peuple albanais et à ses ambitions d'intégration européenne.

68. L'environnement politique en **Arménie** reste polarisé et tendu, tant entre les autorités et l'opposition qu'au sein de l'opposition elle-même. La seule exception semble être la Fédération révolutionnaire arménienne (Dashnaktsutyun) qui entretiendrait un dialogue normal avec les autorités en dépit de son retrait de la coalition gouvernementale. L'Assemblée a regretté à maintes occasions que les structures établies au lendemain des événements de mars 2008 pour promouvoir le dialogue entre l'opposition et les autorités soient au point mort et boycottées par une partie du spectre politique ou qu'elles n'aient pas rempli la fonction qui leur était dévolue.

69. S'agissant de la réforme du système politique, en vue de garantir une place et des droits convenables à l'opposition, des amendements au Règlement de l'Assemblée nationale ont été adoptés. Ils prévoient, inter alia, la répartition des fonctions de direction entre les commissions permanentes de l'Assemblée selon le système d'Hondt, qui assurera la représentation de l'opposition dans ces fonctions; le droit de l'opposition de proposer un sujet de débat durant l'une des séances de chacune des quatre journées des sessions régulières; l'introduction de la présentation d'une position minoritaire dans les rapports des commissions permanentes transmis pour débat en session plénière; et la priorité pour les représentants de l'opposition de soumettre des questions au gouvernement. Les corapporteurs pour l'Arménie se sont félicités de ces initiatives bien qu'ils aient noté que certaines dispositions n'entreront en vigueur qu'après la prochaine convocation de l'Assemblée nationale. La possibilité de les mettre en œuvre à un stade plus précoce devrait être envisagée par l'Assemblée nationale.

70. Dans sa [Résolution 1614 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan, l'Assemblée regrette que les principaux partis d'opposition n'aient pas participé à la discussion d'amendements au Code électoral de l'**Azerbaïdjan** relatifs à la composition des commissions électorales et aux procédures de plainte et d'appel. L'Assemblée a souligné à plusieurs reprises qu'il était urgent d'instaurer un dialogue politique entre la majorité au pouvoir et l'opposition, tant au sein du Parlement qu'en-dehors, si l'on voulait améliorer le climat politique dans le pays et restaurer la confiance de la population dans le processus électoral.

71. 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 législatives seront une farce. Les co-rapporteurs de la commission de suivi ont instamment invité tous les partis politiques à prendre part aux élections. L'actuel manque de confiance du public dans le processus électoral menace directement la crédibilité des prochaines élections législatives.

72. En **Bosnie-Herzégovine**, le partage du pouvoir entre les trois peuples constitutifs entrave le développement d'une vision politique commune et partagée par tous de l'avenir du pays. Le monopole de la prise des décisions politiques par des réunions informelles des 6 partis politiques majeurs (SDA et SBiH pour les Bosniaques, HDZ et HDZ 1990 pour les Croates, SNSD et PDP pour les Serbes, tous réunis dans une coalition vacillante au niveau de l'État) prive aussi bien le Conseil des Ministres que le Parlement de leurs attributions constitutionnelles. L'absence de confiance, l'obstruction plus ou moins systématique et les intérêts étroits des partis ont des conséquences négatives sur l'activité gouvernementale et législative. Des réformes importantes relatives aux institutions démocratiques, à l'État de droit et aux droits de l'homme ont été reportées et le pays tarde dans la mise en œuvre de ses engagements post-adhésion non encore satisfaits. Une révision constitutionnelle et une profonde réforme des institutions démocratiques du pays, visant à renforcer leur fonctionnalité, seraient les meilleures solutions pour améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine. Tout cela ne saurait se faire du jour au lendemain. D'ici là, dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme, les principaux acteurs politiques devraient mettre fin à leur obstructionnisme et œuvrer dans un esprit constructif au niveau des institutions étatiques afin d'adopter rapidement les principaux textes législatifs nécessaires pour progresser sur la voie de l'intégration euro-atlantique.

73. Par ailleurs, l'Assemblée a exprimé à plusieurs occasions ses préoccupations devant la recrudescence de discours agressifs et de propos incendiaires. Les déclarations et actions possibles de responsables politiques au plus haut niveau de la Republika Srpska, qui sapent les institutions de l'État et contestent l'autorité et les pouvoirs du haut représentant, ne contribuent pas à renforcer la confiance et le dialogue constructif entre les principaux acteurs politiques.

74. En octobre 2010, la Bosnie-Herzégovine organisera des élections générales. Dans le contexte actuel de division et de confrontation, il est important de veiller à ce que ces élections se déroulent dans un environnement propice à l'expression libre et impartiale de la volonté du peuple. C'est pourquoi j'appelle une nouvelle fois tous les acteurs politiques, au sein du Parlement et en-dehors, à s'abstenir de déclarations incendiaires et à engager un débat politique normal sur les questions importantes pour la société et l'avancement du pays sur la voie de l'intégration euro-atlantique, y compris l'achèvement des réformes imposées par les engagements post-adhésion souscrits envers le Conseil de l'Europe.

75. En **Géorgie**, le climat politique entre les autorités et l'opposition est généralement polarisé et tendu. Au printemps 2009, une série de manifestations, qui se sont poursuivies durant plusieurs mois, a été organisée par l'opposition extra-parlementaire dans le but de changer le pouvoir en Géorgie via des élections législatives et présidentielles anticipées.

76. Pour renforcer son rôle dans les travaux du Parlement, l'opposition a obtenu, *inter alia*, le droit de nommer jusqu'à trois vice-présidents du Parlement géorgien ainsi qu'un vice-président pour chacune des commissions parlementaires. De même, la procédure de création d'un groupe parlementaire a été simplifiée et le nombre de députés nécessaire à la formation d'un groupe a été réduit de 10 à 6. De plus, un membre de la minorité parlementaire a été élu au Conseil supérieur de la justice, qui gère le système judiciaire, et le nombre de membres issus de la minorité parlementaire a été augmenté au sein du groupe de confiance, qui supervise l'information en matière de défense.

77. En **Moldova**, les relations entre la majorité et l'opposition sont extrêmement polarisées. Cette situation a conduit à une impasse politique et institutionnelle quant à l'élection du Président du pays par le Parlement. Après les élections législatives du 5 avril 2009, aucun des quatre partis politiques représentés au Parlement n'a pu obtenir la majorité des trois cinquièmes (61 sièges) nécessaires pour élire le chef de l'État. Par la suite, après deux tours de scrutin auxquels l'opposition a refusé de participer, le Président par intérim s'est vu dans l'obligation de dissoudre l'Assemblée et d'appeler à de nouvelles élections. L'élection législative anticipée du 29 juillet 2009 a modifié l'équilibre des forces politiques au Parlement. Une nouvelle coalition majoritaire, appelée Alliance pour l'intégration européenne et réunissant quatre partis politiques (précédemment dans l'opposition), est parvenue à nommer un nouveau gouvernement (sans la participation de l'opposition lors du scrutin) mais n'a pas réussi à réunir une majorité suffisante pour élire le Président de l'État. Deux tours de scrutin présidentiel ont à nouveau été organisés, en octobre et décembre 2009, sans qu'un candidat obtienne la majorité requise. De ce fait, l'actuel Président du Parlement moldave exerce pour l'heure les fonctions de Président par intérim.

78. Aux termes de la Constitution de la Moldova, l'actuel Parlement doit être dissous et des élections anticipées organisées. Cependant, la Constitution ne précise pas le calendrier exact et contient quelques dispositions ambiguës qui peuvent donner lieu à des interprétations différentes. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle moldave a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les principales questions ouvertes. Le 12 mars 2010, la Commission de Venise a approuvé un Mémoire *amicus curiae* sur l'interprétation des articles 78.5 et 85.3 de la Constitution, soulignant qu'une dissolution du Parlement ne peut avoir lieu deux fois en un an, même si le Parlement échoue à élire le président à deux reprises. Selon la Commission, les mots « au cours d'une année » devraient être interprétés dans le sens d'« un an », à compter de la dernière dissolution du Parlement et non dans l'année civile. Cela signifie que le Parlement pourrait être dissous au plus tôt le 16 Juin 2010. La Commission a souligné que, après cette date, la dissolution doit avoir lieu dans un délai raisonnable¹⁵.

79. Parallèlement, la Commission de Venise a noté qu'il était nécessaire d'amender la Constitution avant de dissoudre le Parlement, afin d'éviter à l'avenir des situations de crise institutionnelle similaires. De l'avis de la Commission de Venise, la proposition de réviser l'article 78 de la Constitution afin de rendre plus facile d'élire le président devrait être décidée dès que possible par les dirigeants des partis politiques représentés au Parlement. La proposition pourrait prévoir une majorité plus faible au sein du Parlement pour élire le Président à partir du troisième tour de scrutin ou une élection directe du Président par le peuple. Elle devrait être votée par le Parlement actuel dès que possible après son approbation par la Cour constitutionnelle, mais elle ne pourrait prendre effet que pour la prochaine législature. Le Parlement devrait être dissous après ce vote. Une révision plus complète de la Constitution pourrait avoir lieu pendant la durée du mandat du Parlement nouvellement élu¹⁶.

80. Les corapporteurs de la commission de suivi surveillent très attentivement la situation en Moldova et proposeront à la commission et à l'Assemblée toute action complémentaire que pourrait exiger la situation.

15. Avis 565/2009, CDL-AD(2010)002.

16. Communiqué de presse n° 218f10.

81. Au **Monténégro**, la Coalition pour un Monténégro européen (composée du Parti démocratique des socialistes, du Parti social-démocrate, du Parti bosniaque et de l'Initiative civique croate) a obtenu un mandat fort lors des élections législatives du 29 mars 2009, recueillant près de 52 % des suffrages, soit 48 sièges sur les 81 que compte le Parlement. Les 33 sièges restants se répartissent comme suit: Parti socialiste populaire (SNP, 16 sièges), Nouvelle démocratie serbe (NOVA, 8 sièges), Mouvement pour les changements (PzP, 5 sièges) et 4 petits partis albanais (1 siège chacun). M. Milo Djukanovic, Président du Parti socialiste des démocrates et ancien Président du Monténégro, a été nommé Premier ministre. Il s'agit là de son cinquième mandat (non consécutif).

82. Sur le plan politique, les corapporteurs de l'Assemblée ont noté que, bien que la coalition au pouvoir bénéficie d'une majorité confortable, elle doit engager un dialogue constructif avec l'opposition qui s'est vu confier un solide mandat au sein du nouveau Parlement. Ce point est particulièrement important puisque certaines lois, tels que les amendements à la loi électorale, doivent être adoptées à la majorité qualifiée. C'est la raison pour laquelle le dialogue entre la majorité et l'opposition revêt une importance capitale et l'Assemblée attend de la coalition au pouvoir et de l'opposition qu'elles assument leurs responsabilités politiques et engagent une coopération constructive.

83. En **Serbie**, la nouvelle stabilité politique qui a vu le jour après les élections législatives de mai 2008 crée un environnement favorable pour que la société progresse et mette en œuvre les réformes nécessaires dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Dans sa [Résolution 1661 \(2009\)](#), l'Assemblée a appelé la coalition majoritaire à créer les conditions pour un dialogue substantiel avec l'opposition sur des problèmes-clé. Parallèlement, elle a exhorté certains des partis d'opposition à cesser leur obstructionnisme, et l'opposition en général à adopter une attitude constructive dans l'arène parlementaire. En dépit de certains amendements apportés au Règlement du Parlement au printemps 2009, il reste nécessaire d'améliorer la procédure parlementaire et d'établir des garanties suffisantes contre les abus de cette procédure, accompagnées de garanties pour les droits de l'opposition. Dans ce contexte, l'Assemblée a noté qu'il était essentiel d'adopter une nouvelle loi relative à l'Assemblée nationale de Serbie ainsi qu'un nouveau règlement du Parlement, en étroite coopération avec la Commission de Venise.

84. Plus fondamentalement, le système des « mandats administrés par les partis » doit être changé afin de garantir que les membres du Parlement agissent en tant que représentants librement et démocratiquement élus des citoyens et non en tant que porte-parole des dirigeants de leurs partis. Tant que le système actuel restera en place, un débat politique normal entre les partis et en leur sein ne pourra avoir lieu, comme l'ont montré les longues négociations concernant les mandats des députés entre le Parti radical serbe et le Parti progressiste serbe, créé en 2008 suite à la scission du Parti radical serbe. Dans sa [Résolution 1661 \(2009\)](#), l'Assemblée a de ce fait appelé les autorités à remédier à ce problème de toute urgence.

85. Le paysage politique en **Ukraine** a été dominé au cours des dernières années par une crise politique systémique, résultat d'une répartition peu claire des pouvoirs entre le Président, le Premier ministre et le Parlement ukrainien et d'une bataille entre les diverses forces politiques. Cette situation a gravement affecté les travaux de la Verkhovna Rada ainsi que les relations entre la coalition au pouvoir et l'opposition¹⁷.

2.3. Contrôle parlementaire des activités de l'exécutif et renforcement des capacités des parlements

86. A l'occasion de plusieurs résolutions et rapports, l'Assemblée a souligné le rôle joué par l'Assemblée nationale d'**Arménie** dans une tentative de mettre en lumière la crise politique au lendemain du 1^{er} mars 2008, et d'initier des réformes et des lois pour s'attaquer aux causes profondes de cette crise. L'Assemblée nationale cherche de toute évidence à renforcer son rôle dans le processus législatif et en matière de contrôle des activités de l'exécutif. Dans un développement parallèle, le 17 septembre 2009, la commission ad hoc de l'Assemblée nationale arménienne, qui a effectué une enquête sur les événements de mars 2008 et leurs circonstances, a publié son rapport. Dans une note d'information sur les conclusions de la commission ad hoc, les corapporteurs de la commission de suivi ont salué les recommandations d'ensemble formulées par la commission ad hoc tout en déplorant dans un même temps la manière dont certaines questions ont été mises en lumière ou occultées dans le rapport. Cela a donné l'impression que la commission a voulu à toutes forces éviter de discréditer trop ouvertement la version officielle des faits ou de critiquer trop durement la manière dont les autorités avaient agi et tend à montrer la nécessité de renforcer davantage l'indépendance de la fonction de contrôle parlementaire.

17. Voir [Résolution 1549 \(2007\)](#).

87. Depuis l'adhésion au Conseil de l'Europe, le Parlement d'**Azerbaïdjan** a renforcé pas à pas sa position vis-à-vis des autres institutions publiques. Cependant, il reste beaucoup à faire pour renforcer le contrôle parlementaire de l'exécutif et améliorer l'équilibre des pouvoirs dans un État gouverné par un système présidentiel fort. Comme souligné dans les rapports précédents de l'Assemblée sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan ainsi que dans les rapports de suivi, le principe de la séparation des pouvoirs consacré par la Constitution reste à mettre en œuvre dans la pratique, en renforçant notamment le rôle du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif.

88. Comme noté précédemment, l'Assemblée parlementaire de **Bosnie-Herzégovine** a, ces dernières années, enregistré d'assez piètres performances. En raison de la complexité des mécanismes de partage du pouvoir et de la domination dans les débats du discours nationaliste et ethnique, les travaux du Parlement sont souvent entravés par différentes forces politiques et le processus législatif progresse à un rythme extrêmement lent. Il est de toute urgence nécessaire d'opérer une réforme d'ensemble des institutions publiques, y compris au niveau de la Constitution, afin d'améliorer leur fonctionnalité et de permettre à l'Assemblée parlementaire, au Conseil des Ministres et à la Présidence d'exercer effectivement leur rôle respectif. La Commission de Venise a, dans plusieurs Avis, exprimé son point de vue selon lequel il convient de concentrer les pouvoirs exécutifs au sein du Conseil des Ministres, ce dernier devant être réellement responsable devant l'Assemblée parlementaire. Parallèlement, l'Assemblée parlementaire, et notamment la Chambre des représentants dont les membres sont élus au suffrage universel, libre et direct conformément au système proportionnel, devrait exercer pleinement ses pouvoirs de contrôle parlementaire des activités du Conseil des Ministres, s'agissant principalement de l'application des lois adoptées.

89. En **Géorgie**, un vaste train de réformes démocratiques a été introduit après la guerre d'août 2008, en vue notamment de renforcer le rôle institutionnel du Parlement face à l'exécutif, le rôle de l'opposition dans les travaux du Parlement et dans les institutions de contrôle de l'État – y compris dans les domaines de la défense et de la sécurité nationale. Un conseil anticrise a été constitué pour superviser la reconstruction et la distribution de l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays après la guerre, ainsi que pour discuter de nouvelles réformes démocratiques. Ce conseil se compose de représentants du gouvernement, ainsi que de membres de la majorité parlementaire et de l'opposition.

90. Par ailleurs, aux fins de renforcer le rôle du Parlement, des amendements constitutionnels sont proposés qui, entre autres, obligent un Parlement nouvellement élu à accorder son vote de confiance au Cabinet des ministres, simplifient la procédure parlementaire d'adoption d'une motion de défiance au Cabinet des ministres et, enfin, limitent le nombre de fois où un Président peut dissoudre le Parlement. L'avis de la Commission de Venise sur ces amendements a été sollicité. Le 8 juillet 2009, la Commission constitutionnelle d'Etat de la Géorgie a été mise en place, composée de représentants de partis politiques, de représentants de la société civile et d'éminents universitaires, avec pour objectif l'élaboration d'une nouvelle constitution dans le but – entre autres – de renforcer le rôle du Parlement, l'indépendance du judiciaire et le système d'équilibre des pouvoirs.

91. En **Moldova**, la crise institutionnelle et politique actuelle a nui à l'implication pleine et entière du Parlement dans le processus législatif. Compte tenu du fait que le Parlement n'est pas parvenu à élire le Président de l'État après deux tentatives vaines en octobre et décembre 2009, les députés du Parti communiste boycottent les sessions plénières du Parlement, rendant par la même difficile l'instauration d'une coopération constructive entre la majorité et l'opposition. Toutefois, les deux bords semblent travailler de concert au niveau des commissions. Il est important de noter que la majorité et l'opposition coopèrent efficacement au sein de la Commission d'enquête parlementaire mise en place aux fins d'enquêter sur les événements d'avril 2009. La commission devrait prochainement rendre public son rapport. Bien qu'il convienne de veiller à ce qu'il recueille l'approbation de tous les membres de la commission, cela ne signifie pas pour autant que les membres à titre individuel ne puissent exprimer des avis divergents sur l'interprétation des faits que la commission est chargée d'établir. Une coopération constructive entre la majorité et l'opposition doit être instaurée pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport, qui doivent ensuite être traduites en mesures concrètes visant à achever la réalisation des engagements post-adhésion restants, conformément aux résolutions de l'Assemblée.

92. Au **Monténégro**, des dispositions régissant le contrôle parlementaire des forces armées et de sécurité ont été introduites dans la Constitution, dans le respect des engagements post-adhésion. Un Conseil de sécurité et de défense a été créé, dont le Président du Parlement est membre. Ce Conseil traite des questions de stratégie de sécurité et de défense nationales et prend des décisions concernant l'inclusion d'unités armées au sein des forces internationales.

93. Dans un même temps, dans sa [Résolution 1724 \(2010\)](#), l'Assemblée notait que le renforcement des capacités du Parlement doit se poursuivre afin que les députés puissent jouer un rôle actif dans le processus législatif et assurer un contrôle parlementaire de l'application des lois adoptées. Les corapporteurs de la commission ont en fait eu le sentiment que, bien que le Parlement travaille efficacement et avec rapidité, notamment sur la législation relative à l'intégration européenne, il arrive que les lois soient adoptées trop rapidement sans que le Parlement ait tenu un débat au fond et sans qu'un dialogue ait été engagé au préalable avec la société civile.

94. Cela est partiellement dû au fait que le Parlement n'est pas vraiment en mesure d'apporter à ses membres une expertise pour les questions techniques et juridiques. De plus, le système électoral (qui prévoit des mandats administrés par les partis) rend les parlementaires dépendants de la bonne volonté de la direction des partis, ce qui ne contribue guère à les encourager à participer au processus d'adoption des lois. Ce qui fait que d'aucuns ont tendance à penser que le Parlement se contente trop souvent « d'apposer son visa » sur la législation; d'ailleurs plusieurs enquêtes et sondages effectués à propos de toutes les institutions publiques, font apparaître que c'est au Parlement que la population fait le moins confiance¹⁸. Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer la capacité du Parlement à mieux exercer ses fonctions de contrôle. Il devrait dans un même temps chercher activement à associer au débat des représentants de la société civile dans le cadre du processus législatif, afin de garantir une vaste consultation de tous les acteurs concernés sur les projets de lois qui lui sont soumis.

95. Dans le rapport intitulé « Réexamen, pour des raisons substantielles, des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe (article 9 du Règlement de l'Assemblée) »¹⁹, le rapporteur a souligné les limites de l'influence qu'exerce le **Parlement russe** [...] sur la politique suivie par le gouvernement. Cette situation découle en partie du fait que les dispositions électorales devraient être améliorées afin de renforcer le pluralisme au sein du Parlement en offrant à un large éventail de forces politiques la possibilité réelle de concourir aux élections parlementaires. Parallèlement, le Parlement se doit de développer sa fonction de contrôle des activités de l'exécutif.

96. En **Serbie**, conformément à la Constitution, des mécanismes effectifs de contrôle parlementaire démocratique des activités de l'armée, des forces de sécurité et de la police ont été mis en place. Les commissions compétentes de l'Assemblée nationale sont chargées de mener à bien cette tâche²⁰. Toutefois, à l'instar du Monténégro, compte tenu du système de mandats administrés par les partis, il convient de renforcer davantage le rôle du Parlement dans le processus politique ainsi qu'en ce qui concerne le contrôle de l'exécutif. Parallèlement à la réforme de la législation électorale et du système de mandats des députés, les autorités serbes devraient s'attaquer à ce problème dans le cadre du processus d'élaboration d'une nouvelle législation de l'Assemblée nationale et de la préparation d'un nouveau règlement du Parlement.

97. Dans sa [Résolution 1549 \(2007\)](#), adoptée en avril 2007, l'Assemblée recommandait aux autorités **ukrainiennes** de relancer le projet de réforme constitutionnelle, en étroite coopération avec la Commission de Venise, afin d'améliorer la Constitution de l'Ukraine et de l'aligner sur les normes européennes, notamment en ce qui concerne les dispositions sur la séparation des pouvoirs.

3. Rôle des parlements dans les pays engagés dans un dialogue post-suivi

98. Les élections législatives du 5 juillet 2009 en Bulgarie constituaient le premier scrutin national depuis l'adhésion du pays à l'Union européenne en 2007. Les élections ont eu lieu quatre semaines après les élections au Parlement européen et les deux campagnes ont été étroitement liées.

99. Dans son rapport sur l'observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009)²¹, la commission ad hoc du Bureau notait en particulier une différence importante entre le déroulement dans l'ensemble ordonné des opérations le jour du scrutin et les imperfections révélées dans la période précédant le vote. Les changements de dernière minute de la législation électorale sont allés à l'encontre des recommandations énoncées dans le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise et approuvé par l'Assemblée. La commission ad hoc a déploré le manque de confiance du public dans le processus démocratique en Bulgarie, ce qui se traduit par un cynisme généralisé à l'égard des élections, comme l'a illustré la pratique que l'on dit répandue de la vente et de l'achat de voix.

18. Voir [Doc. 12192](#).

19. Voir [Doc. 12045](#).

20. Voir [Doc. 11701](#).

21. [Doc. 12008](#) du 16 septembre 2009, Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009), rapport établi par la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée, rapporteur: M. Tadeusz Iwiński, Pologne, Groupe socialiste.

100. Cela étant, un parlement pluraliste a été formé suite aux élections de juillet 2009. Le mouvement de centre-droit GERB (citoyens pour le développement européen de la Bulgarie) a obtenu 39,7 % des voix, l'ancienne coalition pour la Bulgarie au pouvoir 17,7 %; le mouvement des droits et libertés (DPS, soutenu par les Bulgares d'appartenance ethnique turque) 14,5 %, la coalition d'extrême droite ATAKA 9,36 %, la coalition bleue libérale 6,7 % et le parti populiste Ordre, légalité et justice 4,13 %²².

101. Avec 116 sièges sur 240, dont 50 occupés par des femmes (c'est-à-dire 20,8 %), les résultats n'ont pas permis au Premier ministre Boyko Borisov de former une majorité absolue. Cependant, dans cette situation, il a préféré constituer un gouvernement minoritaire plutôt que d'entrer en coalition avec d'autres petits partis de droite. En revanche, l'ensemble des partis de droite, y compris les nationalistes d'extrême droite, ont déclaré qu'ils soutiendraient le gouvernement, en vue de faciliter la résolution des problèmes auxquels est confrontée la Bulgarie.

102. Les questions liées au dialogue post-suivi avec l'Assemblée étaient au cœur des priorités du nouveau gouvernement. Une attention particulière a été portée au respect de l'État de droit, à la lutte contre la corruption et la criminalité, ainsi qu'à la réforme du système judiciaire. Le rapporteur de l'Assemblée chargé du dialogue post-suivi indiquait dans son rapport que le nouveau gouvernement doit tirer parti de l'impulsion et du soutien fort de la population pour placer la Bulgarie sur la voie d'une démocratie moderne, afin de mener à bien les réformes nécessaires. Je ne peux qu'encourager les autorités bulgares à poursuivre dans cette dynamique positive et à travailler étroitement avec les organes pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Commission de Venise, afin de satisfaire pleinement aux recommandations de l'Assemblée formulées au cours du dialogue post-suivi et énoncées dans la [Résolution 1730 \(2010\)](#).

103. **Monaco** a organisé des élections législatives le 3 février 2008. Dans son rapport sur l'observation de ces élections, la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée a conclu que, étant donné la situation particulière de Monaco, le déroulement des élections a été largement conforme aux normes électorales du Conseil de l'Europe. La Commission électorale a rempli sa mission d'une manière impartiale et professionnelle, faisant preuve d'une grande transparence et efficacité. Suite aux recommandations de la commission ad hoc sur l'observation des élections, l'Assemblée, dans sa [Résolution 1690 \(2009\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco, réitérant ses précédentes recommandations, invitait les autorités monégasques à envisager d'une part l'élaboration d'une loi relative aux partis politiques, notamment pour assurer une transparence accrue en matière de financement des partis, et, d'autre part, d'une loi sur l'organisation des élections et de la campagne électorale.

104. Il convient toutefois de noter que la Principauté de Monaco reste une monarchie héréditaire et constitutionnelle où le Prince est un chef d'État 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). Cela étant, 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.

105. Sur cette question, l'Assemblée, dans sa [Résolution 1690 \(2009\)](#), a rappelé les recommandations figurant au paragraphe 11 de l'[Avis 250 \(2004\)](#) relatif au contrôle de l'action du gouvernement, notamment en ce qui concerne la présentation annuelle du programme gouvernemental, le droit d'initiative législative et le débat budgétaire. Elle est consciente que la révision de la Constitution de 2002 a ouvert la voie à une amélioration satisfaisante de l'équilibre institutionnel propre à la monarchie constitutionnelle et héréditaire monégasque. Elle souhaite cependant que ces dispositions constitutionnelles soient transposées dans les textes législatifs et réglementaires, ce qui permettrait de garantir l'indépendance du législatif par rapport à l'exécutif et l'équilibre entre les institutions.

106. Le Prince souverain a exprimé sa position lors de la rencontre avec les corapporteurs le 28 juillet 2009 selon laquelle l'élargissement des pouvoirs du Conseil national souhaité par l'Assemblée est possible en incluant la présentation du programme gouvernemental ainsi que la discussion des budgets primitif et rectificatif dans le cadre des réunions annuelles mixtes entre le gouvernement et le Conseil national sur la situation économique et sociale dans la principauté.

22. Répartition à l'Assemblée nationale: GERB (citoyens pour le développement européen de la Bulgarie) 116 sièges, Coalition pour la Bulgarie 40 sièges, Mouvement des droits et libertés 38 sièges, ATAKA 21 sièges, Coalition bleue 15 sièges, Ordre, légalité et justice 10 sièges (ce groupe parlementaire a été dissous suite à la démission de l'un de ses membres).

107. En fait, le Conseil national n'a pas la personnalité morale et ne dispose pas de l'autonomie budgétaire: il doit demander l'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.

108. Un groupe de travail mixte entre le Conseil national et le gouvernement a été mis en place. Ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises et l'Assemblée souhaite vivement que ses travaux conduisent dans les meilleurs délais à l'adoption d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil national permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002.

109. Par conséquent, l'Assemblée, dans sa [Résolution 1690 \(2009\)](#), a invité le Conseil national à procéder conséquemment à la révision de son règlement intérieur. Elle a par ailleurs encouragé le gouvernement à jouer le jeu de la transparence vis-à-vis du Conseil national, à lui permettre de renforcer son rôle, à améliorer le système des freins et contre-pouvoirs et à garantir, par le biais de son centre de presse, l'accès direct des conseillers nationaux à la chaîne de télévision locale.

110. En outre, il est important que les autorités monégasques redéfinissent la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil national en vertu de l'article 14 de la Constitution et, dans l'intervalle, soumettent préalablement au Conseil national tout projet de réserves ou de déclarations à un traité devant faire l'objet d'une loi de ratification par ce Conseil.

111. L'Assemblée poursuivra, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue post-suivi avec les autorités monégasques sur les questions évoquées dans la [Résolution 1690 \(2009\)](#).

112. Depuis le dernier rapport d'activité sur le fonctionnement des institutions démocratiques, aucun nouveau rapport sur le dialogue post-suivi avec « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** » n'a été préparé. Dans le présent rapport, je souhaiterais faire référence à la déclaration du Président de l'Assemblée, M. Lluís Maria de Puig, lors de sa visite officielle dans ce pays en juin 2009.

113. Dans la déclaration officielle sur les conclusions de sa visite, le Président de l'Assemblée a noté que le pays avait réalisé des progrès constants sur la voie du renforcement des institutions démocratiques, de l'affirmation des principes de l'État de droit et de la protection effective des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Parallèlement, il a souligné que l'« **ex-République yougoslave de Macédoine** » doit encore faire face à un certain nombre d'enjeux dans le processus de consolidation des institutions démocratiques et que la confiance de tous les acteurs politiques dans le processus parlementaire doit être restaurée. Le Président de l'Assemblée a notamment appelé la majorité parlementaire et l'opposition à continuer un dialogue politique constructif sur ces enjeux, dans le respect des intérêts légitimes de chacun. Il a par ailleurs souligné à cet égard que le Président de la République doit contribuer à la facilitation d'un débat démocratique inclusif entre toutes les forces politiques et les communautés ethniques du pays.

114. Je fais confiance au nouveau rapporteur chargé du dialogue post-suivi avec « **l'ex-République yougoslave de Macédoine** », qui devrait prochainement être nommé conformément à la [Résolution 1115 \(1997\)](#) sur la création de la commission de suivi de l'Assemblée, pour relancer rapidement le dialogue avec les autorités sur les questions restantes, dans le respect de la [Résolution 1213 \(2000\)](#) de l'Assemblée clôturant la procédure de suivi et ouvrant le dialogue post-suivi.

115. S'agissant de la **Turquie**, la [Résolution 1622 \(2008\)](#) constitue le dernier rapport de l'Assemblée sur ce pays. L'Assemblée rappelle que les élections législatives de juillet 2007 ont été considérées par elle-même et d'autres observateurs internationaux comme généralement conformes aux engagements contractés par la Turquie à l'égard du Conseil de l'Europe et aux normes européennes s'appliquant à la tenue d'élections libres et équitables. Elle note que le fort taux de participation témoigne de la confiance dans le processus démocratique en Turquie. Tout en regrettant que les autorités turques n'aient pas donné suite à ses appels précédents les invitant à abaisser le seuil électoral de 10 %, l'Assemblée constate que l'actuel Parlement est plus représentatif de la diversité politique du pays que le précédent, car il reflète près de 90 % des opinions de l'électorat.

116. La [Résolution 1622 \(2008\)](#) relative au fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie: développements récents, a été adoptée après l'éclatement d'une crise politique résultant de l'incapacité de la Grande Assemblée nationale de Turquie (ci-après « le Parlement ») à élire un nouveau Président de la République et les poursuites judiciaires engagées en vue de dissoudre le parti au pouvoir, le Parti AK. L'action judiciaire contre le parti au pouvoir a donné lieu à un nouveau débat sur le fondement juridique de la dissolution de partis politiques dans le pays et montre que, en dépit des réformes susmentionnées, la question de la dissolution des partis politiques en Turquie n'est pas close.

117. A cet égard, l'Assemblée répète qu'en poursuivant ces réformes, les autorités turques devraient en particulier envisager l'introduction de critères plus stricts pour la dissolution de partis politiques, tels que l'apologie ou l'incitation à la violence ou des menaces claires contre les valeurs essentielles de la démocratie, conformément aux lignes directrices précitées de la Commission de Venise. Une révision complète de la Constitution de 1982 qui, en dépit des modifications successives, continue de porter les marques du coup d'État militaire de 1980 ainsi qu'un examen détaillé de la loi sur les partis politiques sont indispensables pour mettre ces textes en pleine conformité avec les normes européennes. Une série d'amendements constitutionnels a été adoptée en première lecture le 29 avril 2010. La seconde lecture était en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

118. La commission de suivi examine cette question dans le cadre de son dialogue post-suivi engagé avec les autorités turques depuis la clôture de la procédure de suivi en 2004. Un nouveau rapporteur chargé de ce dialogue sera nommé en juin 2010 et, conformément au nouveau Règlement, un rapport reposant sur les notes d'informations précédemment examinées par la commission²³ devrait être sous peu présenté à l'Assemblée. Ce rapport traitera de la réforme constitutionnelle en cours.

4. Conclusions et recommandations pour suivi

4.1. Recommandations par pays:

119. A la lumière des considérations précédentes, les conclusions suivantes peuvent être tirées:

a. en ce qui concerne les élections et le pluralisme politique:

- le Parlement de l'Albanie à améliorer le cadre législatif électoral et à renforcer les capacités de l'administration électorale en ce qui concerne le registre électoral, la réglementation de la couverture médiatique et du financement des campagnes, les règles de transparence relatives à la propriété des médias, les commissions électorales et les listes de candidats;
- le Parlement de l'Arménie à mettre en œuvre, bien avant les prochaines élections législatives, une réforme électorale complète visant à assurer l'égalité et l'équité des conditions pour tous les candidats, et à accroître la confiance de la population dans la procédure électorale, notamment par le biais des procédures de prise en compte des plaintes;
- le Parlement de l'Azerbaïdjan à réviser, dans le Code électoral de 2008, un certain nombre de dispositions concernant l'enregistrement des candidats, le financement des campagnes et les listes de personnes habilitées à mener une campagne électorale;
- le Parlement de Bosnie-Herzégovine à mettre la Constitution et la législation électorale en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme afin d'éliminer toute discrimination fondée sur l'origine ethnique;
- le Parlement de Géorgie à procéder à la réforme électorale à temps pour les prochaines élections législatives et à renouer le dialogue avec l'opposition afin de parvenir à un consensus parmi un éventail aussi large que possible de forces politiques en ce qui concerne le système électoral du pays;
- le Parlement de la Moldova à améliorer la législation électorale en ce qui concerne le seuil applicable aux listes de partis, la formation de coalitions électorales, l'exactitude des listes d'électeurs ainsi que le vote des citoyens moldaves qui résident à l'étranger;
- le Parlement du Monténégro à harmoniser avec la nouvelle Constitution la législation régissant les élections législatives, conformément aux engagements pris lors de l'adhésion;
- le Parlement de la Fédération de Russie à supprimer les dispositions légales qui limitent le pluralisme politique, notamment les dispositions restrictives pour l'enregistrement des partis et des candidats et le seuil de 7 % pour entrer au parlement;
- les autorités de la Fédération de Russie à demander à la Commission de Venise un avis sur le cadre juridique des élections ainsi que sa coopération pour remédier aux éventuels dysfonctionnements et de mettre en œuvre ses recommandations figurant dans cet avis;

23. AS/Mon(2009)10 rev.

- le Parlement de Serbie à réviser le cadre constitutionnel existant en vue de supprimer le mandat géré par le parti et à réviser en conséquence la législation électorale, afin d'augmenter pour les électeurs la transparence concernant la procédure d'attribution de sièges aux listes de partis;
 - le Parlement de l'Ukraine à enfin respecter sa promesse et à adopter, sans plus attendre, un code électoral unifié conforme aux normes européennes.
- b. en ce qui concerne le dialogue entre les partis politiques au parlement:
- le principal parti d'opposition en Albanie (le parti socialiste) à arrêter de boycotter le travail du parlement et à s'engager dans un dialogue politique constructif avec les autres forces politiques;
 - les autorités arméniennes à poursuivre leurs efforts pour instaurer avec l'opposition extraparlamentaire un véritable dialogue concernant les réformes politiques nécessaires à la normalisation de la vie politique du pays;
 - les autorités de l'Azerbaïdjan à instaurer un véritable dialogue politique avec l'opposition;
 - les autorités géorgiennes à poursuivre leurs efforts pour instaurer un véritable dialogue sur l'orientation et la teneur des programmes de réformes constitutionnelles et électorales qui sont en préparation;
 - les forces politiques de Moldova à s'engager dans un véritable dialogue constructif afin de créer les garanties nécessaires pour éviter que ne se reproduise la crise institutionnelle actuelle, notamment en amendant la Constitution;
 - les forces politiques de Bosnie–Herzégovine à instaurer un processus institutionnalisé sérieux pour l'élaboration d'un ensemble complet de réformes constitutionnelles, conformément aux engagements que le pays devait honorer après son adhésion, tout en ayant recours le plus largement possible aux compétences spécialisées et aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- c. en ce qui concerne le contrôle parlementaire des activités de l'exécutif et le renforcement de la capacité des parlements:
- les Parlements de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine à réviser leurs législations afin de renforcer leur rôle de contrôle parlementaire des activités de l'exécutif;
 - les Parlements de la Moldova, du Monténégro et de la Serbie à renforcer leurs capacités matérielles et structurelles.