



Résolution 1548 (2007)¹

Evolution de la procédure de suivi de l'Assemblée

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire prend acte de l'important travail effectué par sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Les efforts constants de cette commission pour garantir le plein respect de la démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme ont porté leurs fruits dans les 20 pays qu'elle suit depuis sa création, il y a dix ans. Actuellement, 13 pays font l'objet d'une procédure de suivi ou sont engagés dans un dialogue postsuivi. La commission enquête également sur les demandes d'ouverture d'une procédure de suivi au titre de l'Italie et du Royaume-Uni, et a activement participé à la procédure d'adhésion du Monténégro.
2. Le dialogue continu avec les autorités des pays sous suivi a, au fil des ans, permis à la commission d'établir des feuilles de route qui sont souvent reprises dans les plans d'action nationaux (par exemple en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova et en Ukraine) élaborés en vue de remplir les engagements spécifiques pris au moment de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Des progrès ont été réalisés dans tous les domaines, malgré quelques revers dus à des situations changeantes ou à des impasses politiques.
3. L'Assemblée regrette que les guerres et les conflits passés de l'Europe continuent à entraver l'évolution vers des démocraties opérationnelles à part entière: plusieurs milliers de personnes restent encore portées disparues dans le Caucase et dans les Balkans; la Géorgie et la Moldova n'ont pas pu reprendre le contrôle de leurs régions séparatistes (Abkhazie et Ossétie du Sud, Transnistrie); et le conflit du Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan n'est toujours pas résolu. Ces régions sont de véritables «trous noirs» au regard de la protection efficace des droits de l'homme. La situation est similaire en Tchétchénie, dans la Fédération de Russie. Une tutelle internationale demeure nécessaire en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.
4. En dépit de l'avancée considérable des réformes électorales, la conduite d'élections libres et équitables reste problématique dans plusieurs Etats membres. Néanmoins, les élections qui ont eu lieu en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, au Monténégro, en Serbie, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en Ukraine ont été jugées libres et équitables dans l'ensemble. La couverture médiatique partielle ou insuffisante des campagnes électorales est source de préoccupations en Moldova et dans la Fédération de Russie, de même que la fraude dans le vote par correspondance au Royaume-Uni.
5. Dans un certain nombre de pays, la vie politique parlementaire est soit monopolisée par le parti le plus fort (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Fédération de Russie et, dans une certaine mesure, Moldova et Turquie), soit totalement polarisée sur deux partis ou blocs (Albanie), soit si fragmentée que des coalitions fragiles doivent être formées (Bosnie-Herzégovine, Serbie). L'abus de stratégies de boycott par les partis d'opposition ou leur refus de prendre part aux élections ne favorise pas le processus démocratique (Albanie, Azerbaïdjan). L'idée qu'une opposition forte est profitable à la démocratie, au lieu d'être une gêne, n'est pas encore ancrée dans toutes les mentalités. Les seuils électoraux restent trop élevés en Géorgie, dans la Fédération de Russie et en Turquie. Le rôle du parlement comme contrepoids nécessaire au pouvoir exécutif est compris en théorie mais non en pratique, car les parlements n'ont pas les structures, le personnel ni l'expertise juridique nécessaires.

1. Discussion par l'Assemblée le 18 avril 2007 (15e séance) (voir [Doc. 11214](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Lintner). Texte adopté par l'Assemblée le 18 avril 2007 (15e séance).



6. La réforme constitutionnelle demeure indispensable pour garantir un système opérationnel d'équilibre entre pouvoirs et contre-pouvoirs. Des réformes ont été menées à bien dans une certaine mesure en Arménie, tandis que d'autres sont inachevées à divers degrés en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine et en Turquie. Pour les Constitutions adoptées récemment (Serbie), les projets de Constitution (Monténégro) et les amendements constitutionnels (Géorgie, Liechtenstein et Ukraine), la question de la compatibilité avec les normes européennes est toujours d'actualité, voire urgente dans certains cas.

7. La réforme de l'autonomie locale, en particulier la décentralisation durable, est un processus difficile et assez long qui n'est pas encore achevé dans bon nombre de pays. Les dispositions minimales de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ne sont pas encore intégralement appliquées, par exemple en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova, au Monténégro, dans la Fédération de Russie, en Serbie et en Ukraine.

8. La concentration et le contrôle étatique ou oligarchique excessifs des médias (Fédération de Russie) restent inquiétants. Une demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la monopolisation des médias électroniques et la possibilité d'abus de pouvoir en Italie est actuellement à l'étude. Des progrès ont toutefois été constatés avec la mise en place de services publics de radiodiffusion, par exemple en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Moldova.

9. Dans certains pays, la société civile demeure faible et non organisée, et de nombreux chercheurs, avocats, ONG ou défenseurs des droits de l'homme sont confrontés à des obstacles juridiques pour mener à bien leurs travaux, à un harcèlement de la part des pouvoirs administratifs ou à des procès coûteux. Il est encourageant de noter que les institutions de médiateurs (notamment au niveau régional dans la Fédération de Russie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine») existent désormais dans presque tous les Etats membres, mais, dans certains cas, leur indépendance et leur efficacité ne sont pas garanties.

10. Le respect total du principe de l'Etat de droit pose de grands problèmes à tous les pays qui font l'objet d'un suivi: la réforme judiciaire s'est avérée plus longue et complexe que prévu au départ. Ce processus comprend la réforme du système éducatif, notamment de l'enseignement supérieur; la création d'instituts de formation pour les futurs juges, avocats et officiers de police; la mise en place de mécanismes efficaces, y compris au niveau constitutionnel, pour assurer l'indépendance des organes responsables de la sélection, de la carrière et des procédures disciplinaires des juges et des procureurs; la création d'associations du barreau; la mise en place de formations professionnelles; l'établissement de codes d'éthique; et des moyens budgétaires suffisants. La réforme judiciaire nécessite également de revoir ou de moderniser les lois du point de vue substantiel comme procédural, en particulier dans le domaine de la justice pénale. Se référant aux rapports pays par pays de la commission de suivi, l'Assemblée note que des progrès ont été réalisés dans tous les pays mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour adopter ces réformes et garantir leur mise en oeuvre.

11. La corruption est un fléau qui touche tous les pays européens à divers degrés. Les populations ne peuvent avoir confiance dans les pouvoirs publics si les diplômes, les jugements, les postes, les contrats ou les votes peuvent être achetés ou négociés. L'Assemblée accueille donc favorablement l'adoption de stratégies anticorruption dans la quasitotalité des pays suivis, mais rappelle qu'il est essentiel de traduire les propos dans les actes. Une fonction publique stable, professionnelle, compétente et raisonnablement bien rémunérée est d'une importance primordiale à cet égard.

12. En matière de respect des droits de l'homme, l'Assemblée note avec satisfaction que la grande majorité des pays sous suivi ont ratifié les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, conformément à leurs engagements d'adhésion. La Fédération de Russie demeure le seul Etat membre du Conseil de l'Europe n'ayant pas ratifié le Protocole n° 6 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (la Convention) sur l'abolition de la peine de mort (STE n° 114). Elle est également le seul Etat membre à n'avoir pas ratifié le Protocole n° 14 à la Convention, amendement le système de contrôle de la Convention (STCE n° 194), retardant ainsi son entrée en vigueur. L'Assemblée est aussi particulièrement préoccupée par la lenteur de la ratification du Protocole n° 12 à la Convention (STE n° 177) et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148). Bien que la ratification de conventions et l'adoption de lois soient une condition sine qua non, leur mise en oeuvre sur le terrain et en pratique reste partout le principal obstacle à la protection des droits de l'homme. Il s'agit d'une question de volonté politique, mais aussi de capacités administratives et de moyens budgétaires. Le processus de démocratisation doit également s'accompagner d'efforts sérieux et durables dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme. Une fois de plus, l'Assemblée renvoie aux résolutions pertinentes qu'elle a adoptées pour chaque pays sur proposition de la commission de suivi.

13. Les conditions de détention, en particulier le surpeuplement des établissements pénitentiaires, sont préoccupantes dans toute l'Europe. L'Assemblée salue à cet égard les efforts louables entrepris par exemple par la Fédération de Russie et la Géorgie, même s'il est nécessaire de faire davantage pour respecter les normes fixées par Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT), notamment en ce qui concerne les soins médicaux. L'expérience a montré que la situation s'est améliorée dès lors que les prisons ont été placées sous la responsabilité du ministère de la Justice plutôt que sous celle du ministère de l'Intérieur. La torture et les mauvais traitements, notamment au cours d'une garde à vue ou d'une détention provisoire, n'ont pas encore été éradiqués, ni le bizutage des jeunes appelés. Même si des progrès ont indéniablement été réalisés au cours des dernières années, comme la politique de tolérance zéro à l'égard de la torture (Géorgie, Turquie), l'Assemblée déplore que le CPT ait dû recourir pour la troisième fois à une mesure exceptionnelle, à savoir la publication d'une déclaration sur la situation dans la République tchétchène, étant donné que la Fédération de Russie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du CPT.

14. La censure, les nombreuses poursuites judiciaires, l'intimidation ou même les menaces physiques à l'encontre des journalistes ont encore cours dans la Fédération de Russie, en Turquie et en Azerbaïdjan. La liberté de la presse s'est améliorée en Ukraine. Certains pays ont complètement (Bosnie-Herzégovine, Géorgie et Ukraine) ou partiellement (Moldova et «l'ex-République yougoslave de Macédoine») décriminalisé la diffamation, ce dont on ne peut que se réjouir. Il convient cependant d'améliorer l'éthique professionnelle des journalistes dans la plupart des pays. L'Assemblée se félicite des plans d'action antidiscrimination pour les Roms (Albanie, Bulgarie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie), de la reconnaissance des minorités religieuses (Arménie, Azerbaïdjan) et de l'introduction de l'objection de conscience (Arménie, Fédération de Russie, mais pas encore Turquie, ni Azerbaïdjan). Il reste des problèmes à résoudre concernant le statut juridique des Eglises, notamment en Bulgarie, en Moldova ou au Monténégro.

15. L'Assemblée demande instamment à l'ensemble des Etats faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi de persévérer dans leur collaboration avec la commission de suivi et de mettre en oeuvre toutes les recommandations contenues dans les résolutions spécifiques adoptées par l'Assemblée. Elle est prête à fournir aux parlements nationaux concernés tout le soutien nécessaire par le biais de ses programmes de coopération et d'assistance parlementaires.

16. L'Assemblée est consciente du fait que les points faibles identifiés par sa commission de suivi dans les 13 Etats faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi sont parfois perçus comme des reproches injustes adressés à des pays qui ont subi d'énormes changements, le plus souvent en moins d'une décennie. De plus, l'Assemblée a conscience du fait que la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme ne sont jamais définitivement acquis et qu'il est nécessaire de rappeler aussi aux 33 autres Etats membres du Conseil de l'Europe de respecter leurs obligations statutaires en tant qu'Etats membres de cette Organisation.

17. L'Assemblée salue donc l'initiative prise par sa commission de suivi en 2006, en vue de suivre également l'évolution des Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi ou de postsuivi, d'annexer au rapport d'activité annuel qu'elle présente à l'Assemblée des rapports périodiques sur ces Etats résumant les conclusions d'autres organes et institutions du Conseil de l'Europe.

18. Sur la base des rapports périodiques joints au rapport d'activité de 2006 de la commission de suivi sur le premier groupe de 11 Etats membres (Andorre, Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France et Allemagne), l'Assemblée, dans sa [Résolution 1515 \(2006\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (mai 2005-juin 2006), avait invité les Etats concernés à ratifier plusieurs conventions du Conseil de l'Europe prévoyant un mécanisme de suivi. L'Assemblée regrette que, depuis l'adoption de cette résolution, la Belgique n'ait pas encore mené les réformes législatives nécessaires pour assurer la pleine exécution de l'arrêt rendu le 5 février 2002 par la Cour européenne des Droits de l'Homme (la Cour) dans l'affaire Conka c. Belgique.

19. L'Assemblée se félicite du fait que, quelques mois plus tard, les autorités de deux Etats membres, à savoir l'Autriche et l'Allemagne, ont envoyé des informations au Président de l'Assemblée sur les mesures de suivi adoptées ou exposé la position de leur gouvernement à cet égard. Elle exhorte les autres Etats membres concernés à fournir également des informations sur les mesures de suivi.

20. L'Assemblée se félicite tout particulièrement que, à la suite de l'adoption de la [Résolution 1515 \(2006\)](#), l'Autriche et la Belgique aient ratifié la Convention civile sur la corruption (STE no 174), que l'Autriche ait adhéré au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO); que Andorre et la Belgique aient ratifié le Protocole no 14 à la Convention; que la France ait ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale; et que la République tchèque ait ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

21. Pour 2007, la commission de suivi a préparé des rapports périodiques sur le deuxième groupe de 11 Etats membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi ou ne sont pas engagés dans un dialogue postsuivi: la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas. Comme l'année dernière, ces rapports s'appuient sur les évaluations pays par pays réalisées par le commissaire aux droits de l'homme et d'autres mécanismes de suivi ou institutions du Conseil de l'Europe.

22. Sur la base de ces rapports, figurant en addendum au rapport d'activité de la commission de suivi de cette année, l'Assemblée:

22.1. invite les parlements nationaux des pays concernés:

22.1.1. à utiliser ces rapports comme base d'un débat sur le respect par leurs pays de leurs obligations statutaires et conventionnelles en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe;

22.1.2. à promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour et la conformité avec les recommandations faites par le commissaire aux droits de l'homme et d'autres organes de suivi spécialisés du Conseil de l'Europe, à la fois en déclenchant et accélérant les mesures législatives nécessaires, et en exerçant leur rôle de contrôle des actions du gouvernement;

22.2. invite les organes de l'Union européenne, dans les cas relevant de leur compétence, à utiliser ces rapports et à prendre en compte les conclusions des institutions et mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, tels les arrêts de la Cour et les rapports du commissaire aux droits de l'homme et de la commission de suivi de l'Assemblée, ainsi que les résolutions et recommandations pertinentes adoptées par l'Assemblée;

22.3. note que:

22.3.1. en Grèce, l'incapacité à assurer la pleine exécution des arrêts rendus dans les affaires *Dougoz et Peers* concernant le surpeuplement des centres de détention a conduit le Comité des Ministres à adopter une résolution intérimaire en 2005 (ResDH(2005)21). Le 7 juin 2006, le Comité des Ministres a adopté une nouvelle résolution intérimaire (ResDH(2006)27) relative à deux arrêts de la Cour concernant des questions de reboisement de parcelles et des violations du droit au respect des biens en Grèce;

22.3.2. en Italie, en dépit des appels répétés de l'Assemblée – plus récemment dans sa [Résolution 1516 \(2006\)](#) sur la mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme –, et du Comité des Ministres (ResDH(2007)2), les déficiences structurelles continuent de donner lieu à des violations répétées de la Convention liées à la durée excessive des procédures judiciaires. L'absence de tout progrès vers une solution aux violations systémiques par l'Italie du droit de propriété par le biais des «expropriations indirectes» a conduit à l'adoption par le Comité des Ministres d'une nouvelle résolution intérimaire le 14 février 2007 (ResDH(2007)3). Par ailleurs, la législation italienne n'autorise toujours pas la réouverture des procédures pénales nationales contestées par la Cour et aucune autre mesure n'a été prise en vue de rétablir le droit à un procès équitable (ResDH(2005)85);

22.3.3. demande instamment à la Grèce et à l'Italie d'accélérer l'adoption des mesures générales nécessaires pour assurer la pleine exécution des arrêts de la Cour et la prévention efficace de violations similaires de la Convention.

23. Ayant noté que plusieurs Etats membres en cours d'examen n'ont pas encore été soumis à certains mécanismes de suivi spécialisés de l'Organisation puisqu'ils n'ont pas ratifié les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe ou n'ont pas encore adhéré aux organes compétents, l'Assemblée invite les Etats membres concernés à prendre les mesures qui s'imposent au cours des trois prochaines années. Une fois encore, c'est aux parlements nationaux qu'incombe plus particulièrement la responsabilité de promouvoir la ratification. Notamment, l'Assemblée incite vivement:

23.1. le Liechtenstein et les Pays-Bas à signer et à ratifier, et l'Islande, l'Irlande et l'Italie à ratifier la Convention civile sur la corruption;

23.2. le Liechtenstein à signer et à ratifier, et la Grèce et l'Italie à ratifier la Convention pénale sur la corruption (STE no 173);

23.3. la Hongrie, l'Irlande, le Liechtenstein et la Lituanie à signer et à ratifier, et la Grèce, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas à ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE no 198), sachant que ces pays ont tous ratifié la convention de 1990 portant sur le même thème;

23.4. la Lituanie et Malte à signer et à ratifier, et la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie et le Liechtenstein à ratifier le Protocole no 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme;

23.5. l'Italie et la Lettonie à ratifier le Protocole no 13 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (STE no 187);

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

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

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

23.9. la Grèce, l'Irlande, la Lettonie et la Lituanie à signer et à ratifier, et l'Islande, l'Italie et Malte à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

23.10. l'Italie et le Liechtenstein à adhérer au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).

24. L'Assemblée prendra connaissance avec intérêt du prochain rapport d'activité de la commission de suivi, qui contiendra des rapports périodiques sur les 11 Etats restants qui ne font ni l'objet d'une procédure de suivi, ni d'un dialogue postsuivi (Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni). Elle compte sur l'entière collaboration de tous les Etats membres dans cet exercice.