



Résolution 1747 (2010)¹

Version finale

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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît 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 10 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 République de Moldova, le Monténégro, la Serbie et l'Ukraine) et aux 4 pays engagés dans un dialogue postsuivi (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, de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de Monaco, de la République de Moldova, du Monténégro, de la Serbie et, dans le cadre du dialogue postsuivi, de la Bulgarie. En outre, la commission a élaboré un rapport intitulé «La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après». Elle a également 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 aux crises postélectorales en Albanie ([Résolution 1709 \(2010\)](#)), en Arménie ([Résolution 1677 \(2009\)](#)) et en République de Moldova ([Résolutions 1666 \(2009\)](#) et [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 \(2009\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco de clore la procédure de suivi concernant ce pays et a invité la commission à engager un dialogue postsuivi 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.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2010 (24^e séance) (voir [Doc. 12275](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Marty). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2010 (24^e séance).



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 postsuivi.

7. La démocratie représentative est un principe fondamental du système démocratique. Des élections libres et équitables fondées 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 de 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 grave crise politique 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 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 dans le processus électoral. En Azerbaïdjan, le Code électoral devrait être modifié davantage avant les prochaines élections législatives de 2010, car il demeure encore trop complexe en ce qui concerne les dispositions sur l'inscription des candidats, le financement des campagnes et d'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 (STE n° 5). 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 aient 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 République de Moldova. En particulier, l'Assemblée prend note de l'adoption par le Parlement moldave en deuxième lecture des amendements au Code électoral, abaissant le seuil électoral pour les partis politiques à 4 % et autorisant les blocs préélectorales. En même temps, elle souligne que l'exactitude des registres électoraux devrait être améliorée par la mise en place le plus rapidement possible du registre national des électeurs et que les dispositions régissant le vote des citoyens moldaves résidant à l'étranger doivent être améliorées, afin de prévenir des cas de vote multiple. 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 bien plus élevé 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 soit 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 parce que 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, République de Moldova) ou de leur refus de participer aux élections (par exemple en Azerbaïdjan). De tels comportements ne font guère avancer le processus démocratique.

12. Il convient cependant 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 les caractéristiques nécessaires 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 ce type de situation, 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 en Arménie, en Azerbaïdjan et en 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 aussi bien que l'absence des structures, des personnels et de l'expertise juridique nécessaires.

15. Le manque d'expertise et de capacités du parlement est particulièrement criant au Monténégro, en République de 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 République de 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 sont cependant déficients 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 pour 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 du processus électoral et à renforcer l'autorité 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;

- 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 Président en exercice de la République de Moldova à promulguer les amendements au Code électoral récemment adoptés et le parlement à améliorer la législation électorale en ce qui concerne l'exactitude des listes d'électeurs par la mise en place du registre national des 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 baisser 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 la 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 faite de longue date et à adopter, sans plus attendre, un code électoral unifié conforme aux normes européennes;
- 19.1.12. les Parlements de la Fédération de Russie, de la Serbie et de l'Ukraine à abroger les dispositions constitutionnelles et législatives prévoyant le rappel des représentants du peuple par les partis politiques (ce qui est appelé le «mandat impératif»), et les dispositions législatives de la Serbie et du Monténégro permettant le changement d'ordre des candidats sur les listes des partis après la tenue des élections;
- 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 cesser 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 des réformes constitutionnelles et électorales qui sont en préparation;
- 19.2.5. les forces politiques de la République 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 à la lumière de l'expertise et des recommandations de la Commission de Venise;

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 à l'expertise 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 République de 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 qui sont engagés dans un dialogue postsuivi 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. Cette dernière 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 postsuivi de respecter leurs obligations statutaires en tant qu'Etats membres du Conseil de l'Europe. Conformément à l'usage instauré en 2006, consistant à suivre ce qui se passe dans ces pays, la commission a annexé à son rapport annuel d'activités des rapports périodiques concernant 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 du Conseil de l'Europe 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 du Conseil de l'Europe 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 n° 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;

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;

23.3. la Grèce, l'Islande et le Luxembourg à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 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 n° 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 n° 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 n° 148);

23.7. le Liechtenstein à signer et ratifier, et l'Irlande, l'Islande, l'Italie et le Luxembourg à ratifier la Convention civile sur la corruption;

23.8. la Lituanie à signer et ratifier, et la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein et Malte à ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191).

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.