



## Résolution 2018 (2014)<sup>1</sup>

Version finale

# L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2013-septembre 2014)

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail accompli par la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) afin de remplir son mandat tel qu'il est défini dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#) et la [Résolution 1936 \(2013\)](#)).
2. L'Assemblée félicite notamment la commission de suivi de son action dans l'accompagnement des 10 pays faisant l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu* (l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro, la Fédération de Russie, la Serbie et l'Ukraine) et des quatre pays engagés dans un dialogue postsuivi (la Bulgarie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Monaco et la Turquie) dans leurs efforts pour satisfaire pleinement aux obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.
3. L'Assemblée note que, sur la période visée, la commission a préparé un rapport complet sur la République de Moldova et deux rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques portant sur l'Ukraine et sur la Bosnie-Herzégovine. Ces rapports ont été débattus par l'Assemblée. De plus, la commission a adopté deux rapports et projets de résolution sur l'Albanie et sur la Géorgie, débattus lors de la partie de session de l'automne 2014 de l'Assemblée. Un avant-projet de rapport sur le respect des obligations et engagements du Monténégro a été adopté en septembre et transmis aux autorités monténégrines pour commentaires.
4. Pendant la période couverte par le présent rapport, les corapporteurs respectifs ont effectué des visites d'information dans les pays suivants: l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan (deux visites), la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Géorgie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Monaco, le Monténégro, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine (quatre visites). De plus, les corapporteurs ont pris part aux missions préélectorales et d'observation des élections en Azerbaïdjan, en Géorgie, en «ex-République yougoslave de Macédoine», en Turquie et en Ukraine. Ils ont établi des notes d'information sur le Monténégro et la Serbie, qui ont été déclassifiées par la commission, et fait des déclarations quant à la situation en Azerbaïdjan (deux déclarations), en Géorgie (trois déclarations), à Monaco, au Monténégro, en Fédération de Russie, en Turquie et en Ukraine (trois déclarations). De plus, la commission a adopté elle-même des déclarations concernant «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Turquie et l'Ukraine.
5. L'Assemblée félicite la commission pour les travaux qu'elle a réalisés en lien avec la situation en Ukraine au cours de la période visée, notamment les visites fréquentes des corapporteurs dans le pays et la préparation de deux rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques pour débat à l'Assemblée, selon la procédure d'urgence. L'Assemblée note que, dans ce contexte, la commission a également été saisie pour rapport sur le réexamen des pouvoirs déjà ratifiés de la délégation russe.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2014 (35<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 13595](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2014 (35<sup>e</sup> séance).



6. Pour ce qui concerne l'avis sur la demande d'ouverture d'une procédure de suivi au titre de la France, l'Assemblée note que la commission a désigné deux corapporteurs qui se sont rendus à Paris le 11 septembre 2014 pour rencontrer les autorités et d'autres parties prenantes concernées.

7. La commission de suivi a organisé un échange de vues avec la participation de M. Štefan Füle, Commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage, sur l'élargissement de l'Union européenne et sur la politique de voisinage, et de M. Thomas Hammarberg, Conseiller spécial de l'Union européenne pour la réforme juridique et constitutionnelle en faveur des droits de l'homme en Géorgie, sur son rapport intitulé «Géorgie en transition». La commission a organisé un échange de vues également avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au sujet de son rapport sur la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit en Europe.

8. Dans le cadre des travaux en cours de la commission sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, le président de la commission et les corapporteurs pour la Géorgie et la Fédération de Russie se sont réunis le 6 novembre 2013 avec des représentants du Bureau du procureur de la Cour pénale internationale de La Haye.

9. L'Assemblée se félicite des développements positifs et des progrès accomplis pendant la période visée dans plusieurs pays soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi, notamment:

9.1. en Albanie, l'adoption d'un certain nombre de réformes cruciales qui ont consolidé les progrès démocratiques du pays;

9.2. en Arménie, la mise en œuvre d'un service militaire alternatif pleinement conforme aux normes européennes et l'amorce d'un processus de réforme constitutionnelle visant un équilibre renforcé des pouvoirs;

9.3. en Géorgie, la tenue d'une élection présidentielle transparente, bien organisée, qui s'est déroulée dans un environnement constructif, selon les observateurs internationaux, ainsi que l'adoption d'un train de réformes judiciaires complètes destiné à garantir véritablement l'indépendance du pouvoir judiciaire;

9.4. au Monténégro, l'élan renouvelé de la lutte contre la corruption;

9.5. en Serbie, les réformes en cours du système judiciaire en vue de le conformer pleinement avec les normes européennes et les efforts marqués pour lutter contre la corruption;

9.6. en Ukraine, la tenue d'une élection présidentielle, considérée comme véritablement démocratique et en accord avec les normes internationales, et respectueuse des libertés et droits fondamentaux, en dépit de la situation difficile qui prévaut dans l'est du pays;

9.7. à Monaco, la volonté affichée par les autorités de poursuivre le dialogue avec l'Assemblée au sujet du respect total et entier des engagements du pays en se fondant sur une solution qui garantirait la prise en compte des spécificités de la Principauté de Monaco et des valeurs du Conseil de l'Europe;

9.8. en Turquie, l'adoption d'une loi-cadre pour faciliter le règlement de la question kurde et permettre aux citoyens turcs résidant à l'étranger de voter lors de la première élection directe du Président de la République.

10. Parallèlement, l'Assemblée s'inquiète des faits observés et des insuffisances qui subsistent dans un certain nombre de pays soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi. Ces insuffisances compromettent la consolidation démocratique dans les pays concernés et sont contraires aux obligations et engagements pris lors de leur adhésion, à savoir:

10.1. en Albanie, le climat de polarisation qui règne actuellement entre l'opposition et la majorité au pouvoir, les défaillances concernant l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et la persistance d'une corruption généralisée à de nombreux niveaux de la vie albanaise;

10.2. en Azerbaïdjan, le nombre élevé de poursuites signalées à motivations politiques et de pressions exercées sur les journalistes, les militants de la société civile et les partisans de l'opposition, ainsi que la détérioration du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

10.3. en Bosnie-Herzégovine, l'absence d'efforts crédibles en faveur d'une réforme de la Constitution, nécessaire pour mettre en œuvre l'arrêt Sejdić et Finci de la Cour européenne des droits de l'homme et l'irrespect toujours à l'égard de l'Etat de droit, marqué par de hauts fonctionnaires et de dirigeants politiques qui ignorent et bafouent les obligations juridiques et constitutionnelles;

- 10.4. en Géorgie, les pressions exercées sur des militants de l'opposition et des responsables locaux appartenant à l'opposition, ainsi que les allégations de poursuites à motivations politiques à l'encontre d'anciens membres du gouvernement;
- 10.5. en République de Moldova, le climat politique constamment tendu et l'absence de progrès concernant la réforme constitutionnelle;
- 10.6. au Monténégro, le climat médiatique fortement polarisé et les attaques lancées contre des journalistes;
- 10.7. en Fédération de Russie, la détérioration du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'annexion illégale de la Crimée en violation du droit international, du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et des engagements souscrits lors de l'adhésion du pays ; le soutien clandestin du pays aux insurgés armés dans l'est de l'Ukraine, y compris les rapports relatifs à une intervention militaire directe dans le conflit ; ainsi que l'ingérence du pays dans les affaires intérieures de plusieurs pays voisins et les pressions exercées sur ces derniers, en contradiction flagrante avec ses engagements lors de son adhésion;
- 10.8. en Ukraine, l'escalade de la violence et l'approche de plus en plus dure des autorités précédentes au regard des manifestations d'Euromaïdan, ainsi que le retard dans la mise en œuvre de réformes essentielles, y compris de réformes constitutionnelles;
- 10.9. dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la loi dite « de lustration » et la décision des principaux membres de l'opposition de ne pas accepter leurs mandats au parlement nouvellement élu et de ne pas reconnaître la légitimité de l'élection présidentielle de 2014;
- 10.10. en Turquie, les préoccupations concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté de réunion.
11. En conséquence, l'Assemblée demande instamment à tous les pays soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi d'intensifier leurs efforts pour honorer pleinement l'ensemble des obligations et engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Elle appelle notamment:
- 11.1. les responsables politiques en Albanie à engager un dialogue constructif et à s'abstenir de boycotter les travaux du parlement, et les autorités albanaises à s'assurer que les nombreuses réformes qui ont été adoptées seront aussi mises en œuvre, surtout pour ce qui concerne la lutte contre la corruption et l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- 11.2. le Parlement et les autorités de l'Arménie à poursuivre les réformes constitutionnelles en toute transparence et sur la base de la consultation et d'un vaste consensus politique;
- 11.3. le Parlement et les autorités de l'Azerbaïdjan à s'abstenir d'exercer des pressions sur les militants de la société civile et sur les journalistes, à assurer que le système de justice n'est pas instrumentalisé à des fins politiques, à libérer immédiatement et sans conditions tous ceux qui sont en détention provisoire sur la base d'accusations de nature politique, à mettre en œuvre les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et à respecter pleinement les droits de l'homme et les libertés fondamentales, dont la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion;
- 11.4. le Parlement de la Bosnie-Herzégovine à adopter une importante réforme constitutionnelle pour permettre au pays de devenir une démocratie pleinement opérationnelle et à mettre en œuvre l'arrêt de la Cour dans l'affaire Sejdić et Finci en apportant les changements nécessaires à la Constitution et à la législation électorale pour supprimer les dispositions réglementaires à caractère ethnique concernant l'éligibilité;
- 11.5. les autorités géorgiennes à arrêter immédiatement toute pression exercée sur des responsables et militants de l'opposition; et à veiller à ce que les procédures judiciaires à l'encontre d'anciens membres du gouvernement se déroulent en toute transparence, en toute impartialité et dans le plein respect des obligations du pays en vertu des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5);
- 11.6. le Parlement de la République de Moldova à adopter les réformes à la Constitution nécessaires, concernant l'élection du Président de la République;
- 11.7. le Parlement et les autorités du Monténégro à agir rapidement pour faire cesser les attaques à l'encontre de journalistes et d'organismes de médias, et à mener des enquêtes approfondies sur ces attaques;

11.8. le Parlement et les autorités de la Fédération de Russie à garantir le respect des droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion; à honorer pleinement, y compris dans la pratique, l'engagement souscrit lors de l'adhésion du pays de dénoncer comme erronée la notion de deux catégories distinctes de pays étrangers, qui revient à en traiter certains comme une zone d'influence spéciale appelée «l'étranger proche», et de s'abstenir de véhiculer la doctrine géographique des zones «d'intérêts spéciaux»; à annuler son annexion illégale de la Crimée; à mettre fin à toute aide militaire aux insurgés dans l'est de l'Ukraine et à retirer ses forces militaires de cette région et le long des frontières de l'Ukraine; à s'abstenir de toute action qui pourrait directement ou indirectement aggraver la situation dans l'est de l'Ukraine; et à mener une enquête approfondie sur les circonstances et le contexte de la mort de Sergueï Magnitski, et sur l'éventuelle responsabilité pénale de tous les fonctionnaires concernés;

11.9. le Parlement et les autorités de l'Ukraine à adopter sans plus tarder une réforme complète de la Constitution et de la législation électorale, et à s'abstenir de prendre toute initiative qui risquerait d'exacerber inutilement les tensions entre les différents groupes et régions dans le pays;

11.10. les autorités et le Parlement de Monaco à maintenir et à favoriser leur dialogue avec l'Assemblée sur la mise en œuvre des engagements restants pris par le pays lors de son adhésion;

11.11. les partis politiques et le Parlement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» à changer le climat polarisé et politisé qui règne actuellement; et le parlement et les autorités à corriger rapidement les insuffisances observées lors des récentes élections, et à mener des enquêtes transparentes et impartiales sur les allégations crédibles d'intimidation et de pression sur les électeurs, et d'achat de voix;

11.12. le Parlement et les autorités de la Turquie à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le droit comme dans la pratique et à poursuivre la réforme de la Constitution qui s'impose, en vue de clarifier la séparation des pouvoirs dans le pays, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour venir à bout de la polarisation dans la société.

12. L'Assemblée renvoie à sa [Résolution 1953 \(2013\)](#), «L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2012-septembre 2013), dans laquelle elle décide de poursuivre une réflexion plus générale sur les moyens de renforcer l'efficacité et l'impact de sa procédure de suivi à l'égard de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et félicite sa commission de suivi, ainsi que sa sous-commission ad hoc sur le fonctionnement de la procédure de suivi parlementaire, pour le travail accompli dans ce domaine. Elle salue en particulier la décision de mettre en place un examen périodique, pays par pays, concernant le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe, en particulier des 33 pays ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu* et n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi.

13. L'Assemblée réaffirme que la procédure de suivi parlementaire a joué, et continue de jouer, un rôle important et positif dans le processus de transformation de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle a ainsi très largement contribué à la démocratisation et au renforcement des institutions de ces pays.

14. Le rôle fondamental de la commission de suivi à cet égard doit être reconnu. L'Assemblée la félicite des efforts déployés dans l'exécution de son mandat depuis sa création en 1997.

15. L'Assemblée estime que, si tous les Etats membres sont soumis à un suivi de leurs obligations, les pays ayant contracté un certain nombre d'engagements lors de leur adhésion devraient faire l'objet d'un suivi spécifique tant qu'ils n'ont pas rempli la totalité de ces engagements. Il y a lieu de souligner que les engagements sont censés aider les pays à remplir les obligations découlant de l'adhésion et incombant à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et que le respect formel des engagements doit dès lors être mesuré à l'aune de leur mise en œuvre.

16. Pour les pays faisant l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu*, il conviendrait d'adopter des critères d'évaluation plus rigoureux et plus homogènes pour éviter tout sentiment d'injustice, et d'accroître la transparence du processus. L'Assemblée salue l'initiative de la commission de suivi d'établir des lignes directrices, pour son usage interne, afin de déterminer s'il y a lieu de clore ou d'ouvrir une procédure de suivi spécifique, ce qui permettrait de consolider les normes du Conseil de l'Europe.

17. Par ailleurs, le calendrier du dialogue postsuivi devrait être soumis à des règles plus rigoureuses. L'Assemblée convient qu'un rapport négatif sur un pays donné doit être assorti de délais – fixés en coopération avec les autorités concernées – pour remplir les engagements en suspens et que, en cas de non-respect de cette feuille de route, le pays en question devrait être à nouveau soumis à une procédure de suivi complète.

18. L'Assemblée rappelle que, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur instaurées par la [Résolution 1936 \(2013\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (juin 2012-septembre 2013), la commission de suivi peut avoir recours à une procédure simplifiée pour le suivi de n'importe quel Etat membre du Conseil de l'Europe chaque fois qu'elle observe une évolution préoccupante, et elle encourage les membres de l'Assemblée à utiliser cette possibilité s'il y a lieu.

19. Afin de garantir le respect des obligations par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris ceux qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques, l'Assemblée invite la commission de suivi à instaurer un examen périodique de groupes de pays, conformément à ses méthodes de travail internes, et à lancer un suivi transnational thématique en étroite coopération avec les commissions pertinentes de l'Assemblée, en tant que mesure complémentaire du suivi par pays.

20. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée décide d'amender la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#) et la [Résolution 1936 \(2013\)](#)) comme suit:

20.1. après la troisième phrase du paragraphe 8, ajouter la phrase suivante: «Les groupes politiques sont invités à veiller à ce que les membres d'une même délégation nationale d'un pays qui n'est pas soumis à une procédure de suivi ni engagé dans un dialogue postsuivi ne soient pas plus de quatre à siéger à la commission de suivi»;

20.2. remplacer le paragraphe 12.1 par le paragraphe suivant: «La commission de suivi nomme deux de ses membres rapporteurs pour un Etat membre engagé dans le dialogue postsuivi. Les corapporteurs sur un dialogue postsuivi sont nommés selon les mêmes critères que ceux établis par la présente résolution et par le Règlement de l'Assemblée pour la nomination des corapporteurs pour les pays engagés dans la procédure de suivi»; et ajouter au paragraphe la note de bas de page suivante: «Pour les pays engagés dans un dialogue postsuivi au moment de la partie de session d'octobre 2014, ces dispositions prendront effet à la fin de la partie de session de juin 2015 de l'Assemblée ou à l'expiration du mandat du rapporteur en cours, ou lorsqu'un rapport sur le dialogue postsuivi pour les pays concernés a été débattu à l'Assemblée, selon ce qui se produit en premier»;

20.3. remplacer aux paragraphes 12.2 et 12.3 le terme «rapporteur» par «corapporteurs»;

20.4. supprimer le paragraphe 15.

21. De plus, l'Assemblée décide d'amender le mandat de sa commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) (tel que modifié par les [Résolutions 1431 \(2005\)](#), [1515 \(2006\)](#), [1841 \(2011\)](#) et [1936 \(2013\)](#)) comme suit:

21.1. au paragraphe 3.ii, supprimer la deuxième partie de la phrase: «dans le cas où (...) l'un de ses vice-présidents»;

21.2. à la fin du paragraphe 4, ajouter la phrase suivante: «La commission de suivi, à la majorité absolue de tous ses membres et sous réserve de la confirmation du Bureau de l'Assemblée, peut décider de ne pas donner suite à une demande d'ouverture de procédure de suivi au titre du paragraphe 3.iii de son mandat»;

21.3. dans la deuxième phrase du paragraphe 5, supprimer les mots «ou, dans le cas d'un pays faisant l'objet d'un dialogue postsuivi, le rapporteur»;

21.4. après le paragraphe 7, insérer deux nouveaux paragraphes libellés comme suit: «Afin de garantir le respect des obligations contractées par les Etats membres qui ne font pas l'objet de procédures de suivi spécifiques, la commission procédera à des examens périodiques de groupes de pays, pays par pays, conformément à ses méthodes de travail internes.» Et: «De plus, en complément de l'approche par pays, la commission assurera un suivi thématique transnational en coopération étroite avec les commissions pertinentes de l'Assemblée, conformément à ses méthodes de travail internes»;

21.5. remplacer le paragraphe 11 par le paragraphe suivant: «Un rapport soumis à l'Assemblée sur le dialogue postsuivi engagé avec un Etat membre doit contenir un projet de résolution indiquant qu'il convient de mettre un terme au dialogue postsuivi ou fixant des délais concrets pour l'exécution des engagements restants. Dans le second cas, si le rapport suivant, soumis à l'Assemblée dans la période réglementaire de trois ans, indique que les délais n'ont pas été respectés, le pays concerné est à nouveau soumis à une procédure de suivi complète.» Et ajouter au paragraphe une note de bas de page: «Pour les pays engagés dans un dialogue postsuivi au moment de la partie de session

d'octobre 2014, les critères concernant les deux rapports prendront effet à la partie de session de juin 2015 ou après l'adoption du rapport suivant sur le dialogue postsuivi pour le pays concerné, selon ce qui se produit en premier.»

22. L'Assemblée invite la commission de suivi à poursuivre sa propre réflexion sur des moyens de renforcer la coopération avec d'autres mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe.

23. L'Assemblée invite le Bureau à étudier la possibilité d'associer aux travaux de la commission de suivi les membres n'appartenant à aucun groupe politique et les pays engagés dans le partenariat pour la démocratie.

24. L'Assemblée se félicite de la coopération étroite entre la commission et les missions d'observation des élections de l'Assemblée, notamment par la participation *ex officio* systématique des rapporteurs de la commission aux travaux des commissions ad hoc qui observent les élections et aux missions préélectorales. Elle prend note de l'intention de la commission de réfléchir à des façons de développer des relations plus structurelles et intégrées entre la commission de suivi et les missions d'observation des élections de l'Assemblée.