



Doc. 11701 Add.
09 avril 2009

Respect des obligations et engagements de la Serbie

Addendum au rapport

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

Corapporteurs: M. Charles GOERENS, Luxembourg, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe,
et M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

Le présent addendum dresse le bilan des principaux développements intervenus en Serbie entre septembre 2008 et mars 2009 et actualise ainsi le rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie ([Doc. 11701](#)) qui a été adopté par la commission de suivi le 11 septembre 2008.

1. Avant-propos

1. Le rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie ([Doc. 11701](#)) a été adopté par la commission de suivi le 11 septembre 2008 et devait être débattu lors de la quatrième partie de session de 2008 (29 septembre-3 octobre). Toutefois, en raison de changements de dernière minute apportés à l'ordre du jour, les discussions ont été reportées à la deuxième partie de session de 2009. Forte de cela, la commission nous a chargés de nous rendre une nouvelle fois en Serbie en vue de préparer un addendum au rapport et de formuler des propositions d'amendements, afin d'actualiser le projet de résolution à la lumière des développements récents. La visite d'information s'est déroulée du 9 au 10 février 2009 (seul M. Gross y a participé, M. Goerens, retenu par d'autres engagements, ayant été dans l'incapacité de se joindre à la délégation).

2. Le présent addendum a pour objectif de dresser le bilan des principaux développements intervenus en Serbie entre septembre 2008 et mars 2009. Il ne vient, en aucune manière, se substituer au projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie ([Doc. 11701](#)), dont les conclusions restent, selon nous, dans une large mesure d'actualité. Nous avons rédigé cet addendum sur la base des informations écrites qui nous sont parvenues, tout en prenant en considération les conclusions de la visite d'information effectuée en Serbie en février 2009. Le communiqué de presse publié à l'issue de la visite figure en annexe II.

3. Pour la préparation de cet addendum, nous avons bénéficié de l'aide de la délégation serbe auprès de l'Assemblée parlementaire, qui s'est chargée d'organiser le programme de notre visite. Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance aux représentants de la communauté diplomatique accréditée à Belgrade pour leur précieuse contribution à notre analyse, ainsi qu'au représentant spécial du Conseil de l'Europe à Belgrade, l'ambassadeur Constantin Yerocostopoulos, et son équipe, pour leur assistance pratique et leurs conseils avisés.



2. Evolution de la situation politique

2.1. Intégration européenne

4. La volonté générale de la coalition en place de poursuivre l'intégration européenne semble perdurer, comme en témoigne l'adoption de plusieurs lois essentielles relatives à l'intégration européenne. Cela s'est traduit, le 30 janvier 2009, par la mise en œuvre unilatérale de l'Accord intérimaire concernant le commerce, dans l'attente de sa ratification (parallèlement à l'Accord de stabilisation et d'association) par les Etats membres de l'Union européenne.

5. Nous nous félicitons également de la poursuite des discussions entre l'Union européenne et la Serbie au sujet de la libéralisation du régime des visas, et espérons que toutes les questions techniques y afférentes seront résolues au cours de l'année 2009 afin de permettre l'adoption d'une décision politique début 2010. La suppression à terme des visas marquera un pas décisif et permettra ainsi à tous les citoyens de la Serbie de profiter des avantages de l'intégration européenne.

6. Nous avons pris note du rapport de suivi de la Serbie¹, publié par la Commission européenne le 5 novembre 2008, dont les principales conclusions coïncident avec les lignes générales de notre rapport. Dans son rapport de suivi, la Commission européenne note que «les élections présidentielles et parlementaires ont contribué à renforcer la stabilité gouvernementale et à dégager un consensus plus large sur l'intégration européenne. (...) La Serbie a réalisé des progrès importants en matière de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), notamment par les arrestations de Radovan Karadžić et Stojan Župljanin. (...) Les droits civils et politiques sont généralement protégés. (...) La Serbie dispose de bonnes capacités dans le domaine de l'administration publique.»

7. Cela étant, la Commission européenne relève également que «des efforts supplémentaires doivent être faits pour garantir l'indépendance, la responsabilité et l'efficacité de l'appareil judiciaire. La corruption reste répandue et constitue un problème grave».

8. Sur un plan général, les conclusions de la Commission européenne concernant le respect par la Serbie des critères de Copenhague corroborent pleinement notre évaluation de l'état de développement de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme dans le pays. Plusieurs des problèmes identifiés par la Commission européenne ont directement trait à la mise en œuvre des engagements et obligations envers le Conseil de l'Europe. Nous espérons que notre rapport aidera les autorités serbes à définir une feuille de route concrète en matière de renforcement des institutions démocratiques, de la primauté du droit et des droits de l'homme, en vue de mettre en œuvre les engagements restant à honorer et les obligations statutaires générales du Conseil de l'Europe, ouvrant ainsi la voie au respect des critères de Copenhague. Parallèlement, nous appelons les Etats membres et les institutions de l'Union européenne à poursuivre fermement la politique d'élargissement de l'Union européenne dans les Balkans de l'Ouest. L'intégration européenne constitue une motivation importante dans la poursuite des réformes démocratiques. A l'heure de la crise économique mondiale, cette motivation ne devrait pas être affaiblie.

2.2. Développements relatifs au Kosovo²

9. Cette question a continué de figurer au cœur des débats politiques serbes, mais sous un jour nouveau. Nous nous réjouissons que, conformément aux recommandations formulées dans notre rapport, les autorités serbes aient continué à défendre leur position sur le Kosovo par des moyens pacifiques et diplomatiques. La demande d'avis consultatif soumise à la Cour internationale de justice par l'Assemblée générale des Nations Unies, sur proposition de la délégation serbe, vient confirmer ce point.

10. Nous félicitons les autorités serbes pour leur approche constructive lors des négociations sur le déploiement de la mission «Etat de droit» menée par l'Union européenne (EULEX) au Kosovo, qui a permis d'aboutir à la conclusion d'un accord entre les Nations Unies, l'Union européenne et la Serbie sur les modalités opérationnelles de cette mission. Le 26 novembre 2008, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté à l'unanimité une déclaration de la présidence prenant note du Rapport du Secrétaire général des

1. . Voir le site:

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf

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

Nations Unies sur la reconfiguration de la présence civile internationale des Nations Unies au Kosovo, qui incluait cet accord dans sa totalité. La mission EULEX est dotée d'un statut neutre et travaille sous l'égide des Nations Unies.

11. Selon nous, cette attitude constructive adoptée par l'ensemble des parties concernées est extrêmement importante dans la mesure où elle pose les bases nécessaires à l'engagement de mesures concrètes visant à améliorer la situation des personnes vivant au Kosovo, indépendamment de leurs origines ethniques et opinions. Tout en respectant les positions de chacun, nous saluons cette approche pragmatique et fondons l'espoir qu'elle contribuera au renforcement de la coopération entre toutes les parties concernées sur les différents points concrets liés au bien-être de la population au Kosovo, conformément aux recommandations émises dans notre projet de résolution.

2.3. Politique intérieure

12. Nous tenons à féliciter les membres de la coalition au pouvoir³ pour leur attitude pragmatique et leur coopération constructive concernant les priorités essentielles de politique nationale. Le nouveau gouvernement s'est fixé comme objectifs principaux: l'intégration à l'Union européenne, la défense de l'intégrité territoriale et la souveraineté de la Serbie, parallèlement à la consolidation de l'économie nationale, au développement des responsabilités sociales du gouvernement, au renforcement de la lutte contre la corruption et au respect du droit international⁴. Nous saluons la signature en octobre 2008 d'une Déclaration sur la réconciliation politique par le Parti démocrate (DS) et le Parti socialiste de Serbie (SPS), et espérons que cet acte solennel servira de fondement à l'établissement d'un partenariat fort et durable entre ces deux forces politiques.

13. Nous tenons également à féliciter l'ensemble des membres de la coalition au pouvoir pour leur capacité au compromis, à la lumière des intérêts nationaux, tout en maintenant leur position politique personnelle, comme en témoigne la durée des négociations sur la signature de l'Accord énergétique avec la Russie et du contrat sur la vente de la compagnie pétrolière nationale NIS. Comme nous l'avons noté dans notre rapport, les coalitions en place en Serbie ont souffert ces dernières années d'un surcroît de tensions internes qui les ont empêchées d'agir efficacement et ont conduit parfois à la tenue d'élections anticipées. Nous estimons que la Serbie a d'ores et déjà connu un nombre trop important de scrutins. L'heure est désormais venue de préserver la stabilité politique récemment instaurée et de poursuivre la réalisation des réformes tant attendues.

14. Cela étant, nous restons préoccupés par le manque d'efficacité du parlement. Le débat continue notamment de souffrir des manœuvres obstructionnistes de l'opposition auxquelles la majorité en place ne paraît pas toujours répondre de manière adéquate. L'une des questions prêtant à controverse est la retransmission en direct des sessions parlementaires sur la deuxième chaîne publique de télévision. Alors que les membres de la majorité se plaignent du fait que l'opposition monopolise la parole pour s'adresser au public et traiter de questions générales sans rapport avec l'ordre du jour, ceux de l'opposition prétendent que l'arrêt des retransmissions en direct des sessions mettrait en péril le droit démocratique fondamental de tout parlementaire de faire connaître son point de vue à l'électorat. Nous reconnaissons l'importance de la retransmission en direct des sessions parlementaires en Serbie car cela a été historiquement perçu comme un symbole de l'expression directe de la démocratie, contrairement à la règle autoritaire imposée du temps de Milošević où le parlement était tenu d'approuver sans discussion la législation. Nous jugeons néanmoins aussi élevés les risques d'usage abusif du processus parlementaire devant les caméras de télévision. Par conséquent, nous appelons tous les acteurs à adopter une attitude constructive aux fins de trouver une solution de compromis. Les discussions relatives à la création d'une chaîne parlementaire, initiées par le président du parlement, pourraient contribuer au règlement de cette question.

15. L'actuel conflit entre les députés qui ont rejoint le Parti progressiste serbe (SNS) et le groupe parlementaire du Parti radical serbe (SRS) nuit également au fonctionnement effectif du parlement. La scission du SRS a fait suite à la démission, le 6 septembre 2008, de l'ancien chef de son groupe parlementaire, également candidat à l'élection présidentielle de 2008, M. Tomislav Nikolić. Cette démission aurait été motivée par d'importants désaccords avec le chef du parti SRS, M. Vojislav Šešelj, actuellement détenu au TPIY, au sujet notamment de la ratification de l'Accord de stabilisation et d'association.

3. . Composée d'un vaste éventail de forces politiques et notamment de la coalition électorale «Pour une Serbie européenne» (Parti démocrate, G17+, Mouvement pour le renouveau serbe, Ligue des socio-démocrates de Vojvodine, et Parti démocratique du Sandžak) et de la coalition formée autour du Parti socialiste de Serbie (qui regroupe le Parti uni des retraités, le Parti uni serbe et le Mouvement des anciens combattants de Serbie).

4. . Voir le site: www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=46940.

16. M. Nikolić, soutenu par 21 députés élus sur la liste du SRS, a rapidement formé un groupe parlementaire baptisé «Napred, Srbijo» («En avant, la Serbie»). Par la suite, le 21 octobre 2008, il fonda un nouveau parti politique dénommé «Parti progressiste serbe». Le SRS conteste à présent la légitimité des mandats des membres du groupe parlementaire «Napred, Srbijo», affirmant que les députés ayant adhéré à cette formation auraient dû démissionner du parlement, en vertu des lettres de démission non datées qu'ils avaient remises après leur élection, conformément à la pratique parlementaire serbe. Le SRS a intenté une action en justice contre M. Tomislav Nikolić pour destruction de documents officiels (en l'occurrence, les lettres de démission non datées des députés).

17. Nous appelons les membres du Parti radical serbe à mettre un terme au différend et à respecter le choix politique de tous les députés qui ont décidé de désapprouver la ligne du parti et de former leur propre groupe parlementaire. L'esprit de pluralisme, de dialogue et de coopération constructive devrait prévaloir sur le formalisme et les manœuvres obstructionnistes.

3. Institutions démocratiques

3.1. Fonctionnement du parlement et démocratie pluraliste

18. Il est regrettable que plus de deux ans après l'adoption de la nouvelle Constitution, le parlement n'ait pas encore adopté la loi sur l'Assemblée nationale de Serbie. Le règlement de l'Assemblée nationale de Serbie (ci-après le «règlement») n'a pas non plus été révisé. Nous avons été informés par le président du parlement de la création de deux groupes de travail chargés d'élaborer respectivement le projet de loi sur l'Assemblée nationale et le nouveau règlement.

19. Au cours de notre visite, le parlement était censé débattre d'un certain nombre d'amendements au règlement existant, nécessaires pour rationaliser les débats dans l'attente de l'élaboration et de l'adoption d'un règlement totalement nouveau. Les discussions sur les amendements ont commencé le 10 février 2009, durant notre visite à Belgrade. Interrompus à plusieurs reprises en raison d'omissions procédurales et de l'obstructionnisme des députés de l'opposition, les débats ont finalement abouti le 17 février 2009 à l'adoption des amendements au règlement, en l'absence des représentants de l'opposition (ces derniers n'ont pas assisté à cette session, préférant se rendre au Kosovo pour soutenir les Serbes kosovars le jour du premier anniversaire de l'adoption par l'Assemblée du Kosovo de la Déclaration unilatérale d'indépendance).

20. Si nous saluons les amendements qui ont introduit une limitation plus rigoureuse du temps de discussion des projets de loi en plénière et une rationalisation de la procédure parlementaire, nous estimons cependant que leur adoption sans la participation de l'opposition n'est pas un bon exemple de processus parlementaire sain. Nous appelons l'ensemble des forces politiques du parlement à participer de manière constructive à l'élaboration du nouveau règlement. Nous rappelons notre recommandation à l'Assemblée nationale de Serbie de faire pleinement usage du Programme d'assistance parlementaire de l'APCE au cours du processus d'élaboration. Nous souhaiterions notamment que le groupe de travail chargé d'élaborer le règlement profite pleinement du rapport d'experts du Conseil de l'Europe qui a été communiqué à l'Assemblée nationale durant l'été 2007.

21. Plus fondamentalement, nous estimons qu'un fonctionnement transparent et efficace des institutions démocratiques, en lesquelles les citoyens peuvent placer leur confiance, devrait être une priorité majeure des autorités serbes. L'adoption de la nouvelle législation sur l'Assemblée nationale et le nouveau règlement ne sont qu'un des aspects du renforcement de la démocratie pluraliste en Serbie. Les dispositions constitutionnelles introduisant «un mandat géré par le parti» pour les députés⁵ et celles de la législation électorale sur la répartition des mandats, qui rend les membres du parlement totalement dépendants de la bonne volonté des dirigeants des partis politiques, doivent être révisées. Comme nous l'avons noté dans notre rapport, nous sommes d'avis que les membres du parlement élus par les citoyens devraient agir en qualité de représentants libres de l'électorat et non servir d'outils aux partis politiques dont ils sont membres. Une révision de la Constitution s'avère par conséquent indispensable pour mettre les institutions démocratiques serbes en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

5. La Constitution de Serbie énonce que les députés sont libres de mettre leur mandat à la disposition des partis politiques. De ce fait, selon la pratique parlementaire actuelle, les députés remettent aux dirigeants de leur parti une lettre de démission vierge, au moment de leur prise de fonction. Les dirigeants des partis disposent ainsi d'un outil puissant permettant de contrôler les députés. Ce système de «mandats gérés par le parti» aurait été inventé par M. Vojislav Šešelj et introduit à l'époque du régime Milošević.

22. Nous sommes bien sûr conscients qu'une réforme constitutionnelle est un processus long et complexe, qui nécessite de dégager un vaste consensus entre les principaux acteurs sur les changements proposés. Cependant, nous pensons qu'il n'est pas possible de siéger et d'occulter le problème en invoquant comme excuse les dispositions rigoureuses régissant les amendements constitutionnels. Nous appelons les autorités à engager les travaux avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, afin de trouver des moyens concrets de mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission dans son Avis sur la Constitution (CDL-AD(2007)004), conformément aux recommandations exprimées dans notre rapport.

3.2. Statut de la Vojvodine

23. Dans notre projet de rapport, nous avons noté que l'Assemblée de la Province autonome de Vojvodine devait adopter le nouveau statut de la Vojvodine, conformément à la loi relative à l'application de la Constitution. Ce statut a été adopté par l'Assemblée provinciale le 15 octobre 2008 et doit maintenant être entériné par l'Assemblée nationale de la République de Serbie. Cependant, le statut de la Vojvodine et la législation associée requise sur la délimitation des compétences entre les autorités centrales et la province autonome n'ont pas encore été inscrits à l'ordre du jour du parlement. L'opposition est fortement hostile au nouveau statut, affirmant qu'il conférerait à la province autonome certains attributs de l'Etat. Ce statut ne fait pas non plus l'unanimité parmi les membres de la coalition au pouvoir: alors que le DS affirme qu'il n'est nullement en contradiction avec la Constitution de la Serbie, les membres SPS de la coalition ont pour l'instant émis de sérieuses réserves quant à la constitutionnalité de la version actuelle.

24. Nous regrettons que le statut de la Province autonome de Vojvodine n'ait pas encore été entériné et appelons tous les principaux acteurs à trouver rapidement une solution, dans un esprit de dialogue constructif. Nous pensons que la loi sur la délimitation des compétences pourrait permettre de couper court aux éventuels malentendus et allégations de violation de l'ordre constitutionnel, dans le respect plein et entier des principes d'autonomie et des normes constitutionnelles.

4. Prééminence du droit

4.1. Réforme de la justice et du ministère public

25. Nous prenons note que l'Assemblée nationale a finalement adopté, le 22 décembre 2008, un ensemble de lois sur la réforme de la justice et du ministère public. La Commission de Venise a rendu des avis sur la législation régissant le système judiciaire⁶. Comme évoqué dans notre rapport, la Commission de Venise a souligné dans ses avis que «la Constitution de la Serbie met en cause l'indépendance du pouvoir judiciaire et crée un risque majeur de politisation de ce dernier en octroyant à l'Assemblée nationale le pouvoir d'élire les juges et les membres du Conseil supérieur de la magistrature et en créant une discontinuité entre la magistrature existante et celle à élire, une fois le Conseil supérieur de la magistrature établi». La législation récemment adoptée tente de répondre à ces problèmes. En particulier, la loi sur le Haut Conseil judiciaire confère aux juges un rôle fort dans l'élection de la majorité au Conseil. Cela étant, l'Assemblée nationale reste l'organe décisionnaire ultime.

26. La loi sur les juges ne répond pas non plus à l'ensemble de nos préoccupations, car l'article 50 de cette loi stipule au paragraphe 4 que le «Haut Conseil judiciaire propose à l'Assemblée nationale un ou plusieurs candidats pour chaque poste de juge». Cela signifie qu'en définitive l'Assemblée nationale restera en mesure d'exercer un pouvoir politique discrétionnaire sur la nomination des juges, mettant ainsi en danger l'indépendance de la magistrature. Par ailleurs, en dépit des assurances données aux experts du Conseil de l'Europe au stade de son élaboration, la version finale de la loi sur les juges n'établit pas de procédure et critères définis pour la réélection de l'ensemble des juges en place dans le pays. La ministre de la Justice et son équipe nous ont assuré que les conseils de la Commission de Venise seraient pris en compte dans l'élaboration des critères et de la procédure de renomination des juges. Nous appelons les autorités à faire pleinement usage de l'expertise de la Commission de Venise afin d'établir des garanties juridiques claires permettant aux juges en place, en l'absence d'allégation d'incompétence ou de comportement incompatible avec leur fonction, de rester en poste.

6. . Avis sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie (CDL-AD(2008)006), avis relatif aux projets de loi sur les juges et sur l'organisation des tribunaux de la République de Serbie (CDL-AD(2008)007).

27. Les lois sur le Conseil national des procureurs et sur le ministère public ne répondent pas non plus de manière adéquate à nos préoccupations, car l'Assemblée nationale dispose toujours en final d'un pouvoir discrétionnaire dans l'élection des procureurs. Cette situation engendre un risque de politisation du processus de nomination qui n'est pas acceptable dans un pays démocratique régi par l'Etat de droit. Nous reconnaissons que la résolution de ce problème implique nécessairement l'adoption d'amendements à la Constitution, processus long et complexe qui requiert, comme évoqué précédemment, un large consensus au sein de la société quant aux modifications envisagées. C'est pourquoi nous réitérons notre recommandation aux autorités serbes de poursuivre le renforcement de la législation régissant le système judiciaire et le ministère public, en faisant pleinement usage de l'expertise du Conseil de l'Europe.

4.2. Lutte contre la corruption

28. Nous prenons note des rapports de premier et deuxième cycle d'évaluation adoptés par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) en juin 2008. De l'avis du GRECO, près de la moitié des recommandations formulées ont été mises en œuvre de manière satisfaisante par la Serbie; les autres l'ont été partiellement. Nous avons appris de nos interlocuteurs serbes qu'ils travaillent activement à la préparation du troisième cycle d'évaluation du GRECO.

29. Nous nous réjouissons également de l'adoption, le 23 octobre 2008, de la loi sur l'Agence de lutte contre la corruption, qui devrait permettre de renforcer la coordination entre les divers organes impliqués dans cette lutte. Cependant, nous notons que le fonctionnement efficace d'institutions indépendantes suppose l'adoption d'une bonne législation, mais aussi l'allocation des ressources matérielles et financières appropriées à ces institutions. C'est pourquoi nous espérons que l'Agence de lutte contre la corruption se verra octroyer les ressources nécessaires lui permettant de devenir prochainement pleinement opérationnelle.

30. Parmi les éléments positifs, nous saluons l'adoption d'un train de lois relatives à diverses questions liées à la corruption, en l'occurrence des amendements à la loi sur le financement des partis politiques, la loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, la loi sur la saisie/confiscation de biens acquis par des actes criminels, la loi sur les marchés publics.

5. Droits de l'homme

5.1. Société civile

31. Nous relevons que la coopération entre les autorités et le secteur des ONG s'est sensiblement améliorée depuis la mise en place du nouveau gouvernement, et saluons cette évolution. Nous avons tout particulièrement apprécié d'apprendre que les ONG avaient activement participé au débat public sur la Stratégie nationale de défense, à la fin 2008, prolongé à leur demande pour permettre à tous de faire entendre leur voix.

32. Cela étant, nous avons appris avec déception que, le 19 décembre 2008, le gouvernement avait retiré de l'ordre du jour du parlement le projet de loi sur les associations, afin de consacrer davantage de temps au débat sur la loi budgétaire et garantir son adoption avant le début du nouvel exercice financier. L'adoption de la loi sur les associations est l'un des engagements de longue date de la Serbie, non encore satisfaits à ce jour. Nous comprenons qu'en période de crise les impératifs des intérêts nationaux puissent justifier des modifications à l'ordre du jour législatif, mais nous regrettons que le secteur des ONG pâtisse encore une fois du changement des priorités immédiates du gouvernement. Nous espérons que les autorités remettront très prochainement à l'ordre du jour le projet de loi sur les associations et l'adopteront au plus vite.

5.2. Lutte contre la discrimination

33. Nous saluons l'adoption, le 26 mars 2009, de la loi antidiscrimination. Cependant, la discussion au sujet de cette loi a été affectée par la forte opposition des communautés religieuses à son adoption. Les dirigeants des communautés religieuses auraient exprimé des réserves quant aux dispositions de la loi concernant la liberté de religion et l'interdiction de discrimination pour des motifs d'identité de genre ou d'orientation sexuelle. Tout en saluant le fait que les autorités ont bien résisté à la pression des communautés religieuses et ont adopté la loi, sans modifications substantielles, nous sommes préoccupés par le fait que les questions liées à la liberté de religion, l'identité de genre et l'orientation sexuelle continuent à être un facteur de division dans la société, les partis d'opposition ayant proposé quelque 450 amendements au projet de loi pendant la procédure parlementaire.

34. A cet égard, nous réitérons notre appel aux autorités pour qu'elles mettent en œuvre l'intégralité des recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) contenues dans son rapport adopté en août 2008. Nous recommandons, en particulier, l'élaboration d'une politique antidiscrimination complète qui aidera la société à développer une culture de respect de la diversité.

35. De plus, des représentants d'organisations LGBT (lesbien, gay, bisexuel et transgenre) nous ont informés que leurs militants étaient souvent victimes de harcèlement, d'intimidations, de menaces et de violence. En dépit de la condamnation constante par les autorités des actes de violence à l'encontre des personnes LGBT, certains sont d'avis que les agences d'application de la loi et les tribunaux sont réticents à traiter ces affaires et que rares sont les auteurs d'agressions ayant réellement été déférés devant la justice et punis. La communauté LGBT estime que les autorités et notamment la police devraient prendre des mesures plus concrètes pour les protéger. Les cas de discours de haine dans les médias électroniques et la presse doivent également être condamnés publiquement et sanctionnés. Par ailleurs, selon les organisations LGBT, il convient d'adopter une loi générale sur l'égalité des genres.

36. Plus récemment, nous avons appris que, le 24 février 2009, l'administration du centre de conférence «Sava-Centar» avait interdit la tenue d'une conférence de presse par l'organisation LGBT «Gay Straight Alliance», prévue à l'occasion de la projection d'un film concernant des défenseurs des droits des gays dans le cadre du Festival du film de Belgrade FEST. La «Gay Straight Alliance» envisageait de présenter son rapport annuel 2008 lors de cette conférence de presse. Bien que le secrétaire d'Etat des Droits de l'homme et des Droits des minorités, Marko Karažić, ait publiquement dénoncé la décision de l'administration du «Sava-Centar», nous sommes extrêmement préoccupés par cet acte flagrant de discrimination à l'encontre des militants LGBT, qui ne saurait être toléré dans un Etat membre du Conseil de l'Europe.

37. Nous réitérons notre appel aux autorités pour qu'elles condamnent et enquêtent sur toutes les agressions commises à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme, y compris des militants LGBT, et qu'elles élaborent une politique antidiscrimination complète pour éradiquer toute forme de discrimination, y compris envers les minorités sexuelles.

5.3. Droits des minorités nationales

38. Nous prenons note du rapport de M. Herrmann sur la situation des minorités nationales en Vojvodine et de la minorité ethnique roumaine en Serbie ([Doc. 11528](#)) et de la [Résolution 1632 \(2008\)](#), adoptée par l'Assemblée le 1^{er} octobre 2008. Nous souscrivons pleinement à l'ensemble des recommandations qui y sont formulées.

39. Il apparaît que, depuis l'adoption de la [Résolution 1632 \(2008\)](#), aucun développement majeur n'est intervenu en termes de consolidation du cadre législatif relatif aux droits des minorités nationales. C'est pourquoi nous appelons une nouvelle fois les autorités à mettre en œuvre les recommandations formulées par l'Assemblée dans la [Résolution 1632 \(2008\)](#), ainsi que celles énoncées dans notre projet de rapport.

6. Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

40. Nous avons salué dans notre rapport l'amélioration indéniable de la coopération avec le TPIY, qui a mené en 2008 à l'arrestation et l'extradition de deux des inculpés les plus recherchés, Radovan Karadžić et Stojan Župljanin. Cette évolution a été confirmée par le rapport du procureur général du TPIY, Serge Brammertz, transmis au Conseil de sécurité des Nations Unies le 12 décembre 2008.

41. Sur la base de nos récentes discussions à Belgrade, nous estimons que la coopération avec le TPIY s'est nettement améliorée et qu'elle fait désormais l'objet d'un engagement politique fort. Cela étant, la coopération avec le Tribunal ne pourra être menée à bien qu'avec l'arrestation et l'extradition des deux derniers inculpés, Ratko Mladić et Goran Hadžić. Nous avons eu le sentiment que nos collègues serbes en étaient conscients et qu'ils déploient beaucoup d'énergie pour parvenir à des résultats concrets. Nous les encourageons à intensifier encore leurs efforts.

7. Conclusions

42. Comme nous l'avons mentionné dans notre projet de rapport, nous sommes d'avis que la Serbie progresse sur la voie des réformes démocratiques et de l'intégration européenne. Une bonne part des engagements formels souscrits lors de l'adhésion sont désormais satisfaits. Plusieurs questions demeurent toutefois en suspens, notamment la ratification de la Charte sociale européenne révisée, la signature et la ratification de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités

territoriales et son protocole additionnel, l'adoption de la loi sur les associations ainsi que celle de la loi sur le service alternatif et les objecteurs de conscience. Nous sommes convaincus de la capacité et de la volonté des autorités de remplir ces engagements dans les meilleurs délais et attendons d'elles qu'elles prennent prochainement des mesures concrètes en ce sens.

43. Nous avons relevé le ferme engagement politique des autorités en matière de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et les améliorations notables enregistrées récemment dans ce domaine. Nous estimons cependant que cet engagement spécifique souscrit lors de l'adhésion ne pourra être considéré comme satisfait qu'une fois arrêtés et déférés devant le tribunal les deux inculpés toujours en liberté, Ratko Mladić et Goran Hadžić. C'est pourquoi nous encourageons les autorités à intensifier leurs efforts visant à mener à bien la coopération avec le TPIY.

44. Cela étant, bien qu'importante, la mise en œuvre des engagements formels n'est qu'un aspect du processus de construction d'une société démocratique répondant aux normes européennes. Le fonctionnement démocratique des institutions, le respect des principes de l'Etat de droit et l'exercice effectif des droits de l'homme par tous les citoyens de la Serbie sont des facteurs essentiels dans la mise en œuvre par les Etats membres du Conseil de l'Europe de leurs obligations et engagements. A cet égard, il convient de noter que les institutions démocratiques serbes ne fonctionnent toujours pas conformément aux normes de notre Organisation. La démocratie parlementaire doit notamment être consolidée, les membres du parlement doivent agir en tant que représentants libres des citoyens et non des partis politiques, la pratique de répartition des mandats parlementaires doit être mise en conformité avec les normes européennes, les garanties d'indépendance des juges et procureurs doivent être renforcées et des actions concrètes doivent être prises pour améliorer l'exercice des droits de l'homme et des minorités nationales.

45. L'annexe I du présent addendum contient un certain nombre d'amendements que nous proposons d'apporter au projet de résolution du [Doc. 11701](#), afin de l'actualiser au vu des développements récents. Si ces amendements sont approuvés par la commission, ils seront proposés en son nom. Fort de cela, le projet de résolution adressera un certain nombre de recommandations détaillées aux autorités serbes quant au fonctionnement des institutions démocratiques, à l'Etat de droit et aux droits de l'homme. Sur la base de ces recommandations, nous invitons nos collègues serbes à élaborer une feuille de route concrète pour mener à bien la mise en œuvre des obligations et engagements que le pays doit encore honorer à l'égard du Conseil de l'Europe. Nous sommes d'avis que la mise en œuvre de cette feuille de route aidera les autorités serbes et notre Assemblée à préparer le terrain pour la clôture de la procédure de suivi et l'ouverture du dialogue postsuivi pour la Serbie.

Annexe 1 – Amendements au projet de résolution sur le respect des obligations et engagements de la Serbie (contenu dans le [Doc. 11701](#)) adoptés à l'unanimité par la commission de suivi

Amendement n° 1

Au paragraphe 2, à l'avant-dernière ligne, supprimer les mots «plus récemment».

Amendement n° 2

Après la troisième phrase du paragraphe 5, insérer la phrase suivante:

«Par ailleurs, l'Assemblée prend note de la décision des autorités serbes d'appliquer unilatéralement l'Accord intérimaire concernant le commerce, en attendant la fin du processus de ratification de l'Accord de stabilisation et d'association par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.»

Amendement n° 3

Remplacer le paragraphe 7 par le texte suivant:

«L'Assemblée comprend la frustration du peuple serbe quant aux développements au Kosovo. Elle salue le fait que les autorités serbes défendent leur position par des moyens pacifiques et diplomatiques, conformément au droit international, comme l'a démontré la demande d'un avis consultatif adressé à la Cour internationale de justice par l'Assemblée générale des Nations Unies, sur proposition de la délégation serbe. De plus, l'Assemblée félicite les autorités serbes pour leur approche constructive concernant le déploiement de la mission «Etat de droit» menée par l'Union européenne (EULEX), étape essentielle pour garantir le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit au Kosovo.»

Amendement n° 4

Remplacer l'alinéa 9.1 par le texte suivant:

«à continuer de défendre leur position vis-à-vis du Kosovo uniquement par des moyens pacifiques et diplomatiques;».

Amendement n° 5

Dans la première phrase du paragraphe 10, après l'expression «mise en place», ajouter les mots «, en juin 2008,».

Amendement n° 6

Dans la première phrase du paragraphe 11, remplacer le mot «clairs» par le mot «notables».

Amendement n° 7

Remplacer l'alinéa 12.1 par le texte suivant:

«à arrêter et extradier au plus vite les deux personnes accusées toujours en liberté, Ratko Mladić et Goran Hadžić;».

Amendement n° 8

Supprimer l'alinéa 12.4.

Amendement n° 9

Après l'alinéa 13.1, insérer le nouvel alinéa suivant:

«estime 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 d'exprimer librement leurs opinions, en leur qualité de représentants démocratiquement élus des citoyens de Serbie;».

Amendement n° 10

A l'alinéa 13.3, supprimer les mots «nouvellement nommé».

Amendement n° 11

A l'alinéa 13.4.2, remplacer les mots «le mandat impératif» par «un mandat géré par le parti».

Amendement n° 12

Supprimer l'alinéa 14.1.

Amendement n° 13

Après l'alinéa 14.3, insérer le nouvel alinéa suivant:

«prend note de l'adoption, en décembre 2008, de l'ensemble des lois sur la réforme du système judiciaire et du ministère public; l'Assemblée regrette que toutes les recommandations de la Commission de Venise et des experts du Conseil de l'Europe concernant lesdites lois n'aient pas été prises en compte;».

Amendement n° 14

Après l'alinéa 14.3, insérer le nouvel alinéa suivant:

«note, par ailleurs, que l'ordre constitutionnel et juridique serbe n'établit pas de garanties suffisantes contre la politisation du système judiciaire et du ministère public;».

Amendement n° 15

A l'alinéa 14.5, remplacer les mots «en particulier» par les mots «par conséquent».

Amendement n° 16

Remplacer l'alinéa 14.5.1 par le texte suivant:

«à poursuivre les travaux avec la Commission de Venise sur l'établissement de garanties juridiques claires permettant aux juges en place, en l'absence d'allégation d'incompétence ou de comportement incompatible avec leur fonction, de rester en poste;».

Amendement n° 17

Après l'alinéa 14.5.1, insérer le nouvel alinéa suivant:

«à poursuivre leurs travaux sur l'amélioration du cadre constitutionnel et juridique du système judiciaire et du ministère public afin de mettre en place des garanties suffisantes contre toute ingérence politique dans leurs activités;».

Amendement n° 18

A la fin de l'alinéa 15.3, insérer les mots «, tout en regrettant que ce projet de loi ait, une nouvelle fois, été retiré de l'ordre du jour du parlement en décembre 2008;».

Amendement n° 19

Après l'alinéa 15.3, ajouter le nouvel alinéa suivant:

«salue l'adoption récente de la loi antidiscrimination».

Amendement n° 20

Au début de l'alinéa 15.5.1, après «à adopter», ajouter les mots «de manière urgente».

Amendement n° 21

A l'alinéa 15.5.3, supprimer les mots «adopter une loi relative à la lutte contre la discrimination et».

Amendement n° 22

A l'alinéa 15.5.7, après l'expression «à l'encontre de», ajouter les mots «tous les».

Amendement n° 23

A l'alinéa 15.5.7, après les mots «défenseurs des droits de l'homme», insérer les mots «, y compris ceux défendant les droits des personnes gays, lesbiennes, bisexuelles et transgenres,».

Amendement n° 24

A l'alinéa 15.5.8, supprimer «publier le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et».

Amendement n° 25

A la fin de l'alinéa 15.5.8, remplacer le mot «CPT» par «Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants».

Amendement n° 26

A l'alinéa 16.1, remplacer le nombre «58» par «59».

Amendement n° 27

Remplacer le paragraphe 17 par le texte suivant:

«Sur la base des recommandations ci-dessus, l'Assemblée invite les autorités serbes à élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre des engagements et obligations que le pays doit encore honorer en matière de coopération avec le TPIY, de fonctionnement des institutions démocratiques, d'Etat de droit et de droits de l'homme. Cette feuille de route devrait aider les autorités serbes et l'Assemblée à préparer le terrain pour la clôture de la procédure de suivi et l'ouverture du dialogue postsuivi.»

Amendement n° 28

Après le paragraphe 17, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«Dans l'attente de progrès dans la mise en œuvre des recommandations susmentionnées, l'Assemblée décide de poursuivre la procédure de suivi à l'égard de la Serbie.»

Annexe 2 – Communiqué de presse sur les résultats de la visite d'information à Belgrade les 9 et 10 février 2009

Serbie: la transparence et l'efficacité des institutions démocratiques, fiables pour les citoyens, préalables essentiels à la clôture de la procédure de suivi

Strasbourg, 11.02.2009 – «La transparence et l'efficacité des institutions démocratiques, auxquelles les citoyens doivent pouvoir se fier, sont un préalable indispensable à la clôture du suivi de la Serbie», a déclaré hier Andreas Gross (Suisse, SOC), corapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur la Serbie, à l'issue d'une visite de deux jours dans ce pays.

«Depuis les dernières élections législatives, en mai 2008, la Serbie a fait des progrès notables dans plusieurs domaines de réforme», a-t-il poursuivi, saluant la stabilité politique qui règne actuellement ainsi que l'adoption de plusieurs lois essentielles relatives à l'intégration européenne, à la réforme de la justice et à la lutte contre la corruption.

«Toutefois, dans une véritable démocratie, ce n'est pas aux chefs des partis politiques de décider à eux seuls de l'avenir du pays et les parlementaires doivent engager un dialogue constructif sur les différentes options politiques, en tant que représentants des citoyens et non en tant que simples «instruments» des partis politiques. Garantir les droits de l'opposition est un élément essentiel de la démocratie, mais l'opposition ne devrait pas pouvoir bloquer le processus parlementaire», a-t-il souligné.

«La révision de la procédure parlementaire n'est qu'une partie de la solution. Il est essentiel que le système électoral soit réformé de manière à garantir que les vues de tous les citoyens de Serbie soient représentées au Parlement, par exemple grâce à l'introduction de listes régionales ouvertes», a noté M. Gross.

Concernant la coopération avec le TPIY, je pense vraiment que les autorités font tout leur possible pour appréhender les personnes encore recherchées par le TPIY, Ratko Mladic et Goran Hadzic, et j'espère que ce chapitre de la procédure de suivi pourra être clos le plus rapidement possible», a-t-il souligné.

Le respect des obligations et engagements de la Serbie sera débattu pendant la partie de session d'avril de l'Assemblée. A cet égard, les corapporteurs Andreas Gross (Suisse, SOC) et Charles Goerens (Luxembourg, ADLE) prépareront un addendum à leur dernier rapport datant de septembre 2008. Ils sont prêts à se rendre à nouveau à Belgrade, si nécessaire, pour y rencontrer les dirigeants du pays au plus haut niveau, afin de convenir d'une feuille de route visant la clôture de la procédure de suivi.

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

Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#) et [Avis 239 \(2002\)](#)

Approuvé par la commission le 31 mars 2009

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György Frunda (1^{er} Vice-Président), M. Konstantin Kosachev (2^e Vice-Président), M. Leonid **Slutsky** (3^e Vice-Président), M. Aydin Abbasov, M. Avet Adonts, M. Pedro **Agramunt**, M. Miloš **Aligrudić**, M^{me} Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard Bender, M. József Berényi, M. Luc **Van den Brande**, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, M^{me} Lise **Christoffersen**, M. Boriss Cilevičs, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, M^{me} Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph **Debono Grech**, M. Juris Dobelis, M^{me} Josette Durrieu, M. Mátyás **Eörsi**, M^{me} Mirjana **Ferić-Vac**, M. **Giuseppe Galati**, M. Jean-Charles Gardetto, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Michael **Hagberg**, M. Holger Haibach, M^{me} Gultakin Hajibayli, M. Michael **Hancock**, M. Davit **Harutyunyan**, M^{me} Olha **Herasym'yuk**, M. Andres **Herkel**, M. Raffi **Hovannisian**, M. Kastriot **Islami**, M. Mladen **Ivanić**, M. Miloš **Jevtić**, M^{me} Evguenia **Jivkova**, M. Emmanouil **Kefaloyiannis**, M. Hakki **Keskin**, M^{me} Katerina **Konečná**, M. Andros Kyprianou, M. Jaakko **Laakso**, M^{me} Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Göran **Lindblad**, M. René **van der Linden**, M. Eduard **Lintner**, M. Pietro Marcenaro, M. Bernard Marquet, M. Dick Marty, M. Miloš **Melčák**, M. Jean-Claude Mignon, M. João Bosco Mota Amaral, M^{me} Yuliya **Novikova**, M. Theodoros Pangalos, M. Alexander **Pochinok**, M. Ivan **Popescu**, M^{me} Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. John Prescott, M^{me} Mailis Reps, M. Andrea **Rigoni**, M. Ilir **Rusmali**, M. Armen **Rustamyan**, M. Indrek **Saar**, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad Seyidov, M. Christoph **Strässer**, M^{me} Chiora **Taktakishvili**, M. Mihai **Tudose**, M^{me} Özlem **Türköne**, M. Egidijus **Vareikis**, M. José Vera Jardim, M. Piotr Wach, M. Robert Walter, M. David Wilshire, M^{me} Renate Wohlwend, M^{me} Karin S. Woldseth, M^{me} Gisela Wurm, M. Boris Zala, M. Andrej **Zernovski**

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en **gras**

Secrétariat de la commission: M^{me} Chatzivassiliou, M. Klein, M^{me} Trévisan, M. Karpenko