



Doc. 15031

13 janvier 2020

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2019)

Rapport¹

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

Rapporteur: Sir Roger GALE, Royaume-Uni, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

Résumé

Dans son rapport annuel, la commission de suivi fait le bilan de ses activités menées de janvier à décembre 2019 et évalue les progrès relatifs au respect des engagements et des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe réalisés par les dix pays qui font l'objet d'une procédure complète de suivi, ainsi que les trois pays engagés dans un dialogue postsuivi. Elle salue les avancées, prend note des défis et exprime sa préoccupation sur les reculs, et adresse des recommandations spécifiques aux pays concernés.

En outre, le rapport présente un certain nombre de recommandations visant à clarifier les règles de procédure qui régissent les travaux de la commission et formule un certain nombre de suggestions pour renforcer l'efficacité et la cohérence interne des travaux de la commission.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Sir Roger Gale, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Aperçu des activités de la commission	8
2.1. Observations générales	8
2.2. Aperçu du suivi au cours de la période visée concernant les pays soumis à une procédure complète de suivi	9
2.3. Pays engagés dans un dialogue postsuivi	20
2.4. Rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne	24
3. Propositions pour améliorer l'efficacité du travail de la commission et pour remédier aux imprécisions et incohérences dans le règlement qui en régit les travaux.	25
Annexe 1	28
Annexe 2	32

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le travail accompli par la commission pour le respect des obligations et engagements des États 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 États 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 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#), la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et la [Résolution 2261 \(2019\)](#). Elle félicite la commission de son action dans l'accompagnement des 10 pays faisant l'objet d'une procédure complète de suivi (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) et des trois pays engagés dans un dialogue postsuivi (Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord) dans leurs efforts pour satisfaire pleinement aux obligations et aux engagements qu'ils ont contractés lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, ainsi que dans le suivi des obligations découlant de l'adhésion de tous les autres États membres au moyen de son processus d'examen périodique.

2. L'Assemblée se félicite des évolutions positives et des progrès réalisés pendant la période considérée dans un certain nombre de pays faisant l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi, à savoir:

2.1. en Albanie, les efforts incessants visant à réformer le système judiciaire notamment par le biais du processus de contrôle continu des juges et des procureurs;

2.2. en Arménie, la tenue d'élections législatives répondant aux normes internationales. Ses engagements pour lutter contre la corruption et pour réformer le système judiciaire afin d'en renforcer l'indépendance;

2.3. en Azerbaïdjan, la libération, après l'octroi d'une grâce présidentielle, de plus de 400 condamnés dont 50 personnes considérées comme des prisonniers politiques; l'introduction de réformes judiciaires permettant une diminution des peines, la mise en place d'alternatives à la détention et la dépénalisation d'environ 15 infractions, mesures propres à répondre aux préoccupations exprimées de longue date à propos de la surpopulation dans les institutions pénitentiaires;

2.4. en Bulgarie, les réformes considérables du système judiciaire et les efforts continus déployés dans la lutte contre la corruption, notamment avec la création d'une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption;

2.5. en Géorgie, l'adoption d'un nouveau règlement du Parlement géorgien visant à renforcer le contrôle parlementaire et la responsabilité politique du pouvoir exécutif; le large consensus entre toutes les parties intéressées à propos de la quatrième vague de réformes judiciaires, visant à renforcer encore l'indépendance du système judiciaire et l'efficacité de l'administration de la justice;

2.6. en République de Moldova, la passation pacifique du pouvoir et les efforts déployés pour démanteler les réseaux oligarchiques du pays et pour renforcer les institutions d'État; la volonté des autorités moldaves de poursuivre les discussions 5+2 pour parvenir à un règlement pacifique du conflit en Transnistrie;

2.7. au Monténégro, les progrès accomplis pour faire respecter les droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) et des minorités; la façon inclusive dont le nouveau cadre juridique pour les médias a été adopté et le redoublement d'efforts pour enquêter sur les agressions de journalistes et en traduire les auteurs en justice;

2.8. en Macédoine du Nord, le règlement de la crise politique par des négociations pacifiques et la ratification de l'accord historique de Prespa conclu entre la Macédoine du Nord et la Grèce résolvant la question du nom du pays après un différend de 27 ans;

2.9. en Fédération de Russie, l'engagement officiel de participer désormais pleinement à la procédure de suivi menée par l'Assemblée;

2.10. en Turquie, l'adoption d'une première série de réformes judiciaires et le futur plan d'action pour les droits de l'homme, susceptible de répondre à des préoccupations exprimées de longue date par l'Assemblée;

2.11. en Ukraine, la création de la Haute Cour anticorruption et la priorité clairement donnée à la lutte contre la corruption endémique dans le pays et les nouvelles initiatives menées dans ce sens.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 décembre 2019.

3. Parallèlement, l'Assemblée s'inquiète des évolutions observées et des lacunes qui subsistent dans un certain nombre de pays soumis à une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi et qui compromettent la consolidation démocratique dans ces pays et sont contraires aux obligations et engagements pris lors de leur adhésion, à savoir:

3.1. en Albanie, la polarisation persistante de l'environnement politique aboutissant à une crise politique systémique qui empêche le bon fonctionnement des institutions démocratiques, notamment celui du parlement et des institutions autonomes locales; la corruption irréductible et endémique et les résultats limités obtenus dans la lutte contre le crime organisé;

3.2. en Arménie, les défis auxquels le système judiciaire doit faire face de toutes parts pour maintenir son indépendance et son impartialité; la persistance, au sein de la société arménienne, de l'intolérance et des clichés à propos des personnes LGBTI et des autres minorités; les obstacles placés par certains groupes dans la société à la ratification attendue de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»);

3.3. en Azerbaïdjan, la poursuite de la politique d'incarcération des prisonniers politiques, et de l'usage pour des raisons politiques de la détention administrative, de l'inculpation, des restrictions à la liberté de circulation et des interdictions de voyager visant les opposants au gouvernement, les journalistes et les représentants d'organisations de la société civile; le cadre juridique contraignant et lourd imposé aux ONG;

3.4. en Bosnie-Herzégovine, l'incapacité persistante de former un gouvernement et d'autres institutions démocratiques dans le pays à la suite des élections de 2018, y compris, entre autres, l'incapacité à nommer une nouvelle délégation auprès de notre Assemblée; les évolutions préoccupantes en matière de liberté de réunion et de liberté des médias; le mépris que certaines autorités, au niveau des entités, manifestent en permanence à l'égard du caractère définitif et contraignant des décisions judiciaires;

3.5. en Bulgarie, la détérioration systématique de la liberté des médias ces dernières années; la situation de la minorité rom et la persistance des propos haineux, racistes et intolérants dans le discours politique;

3.6. en Géorgie, le rejet des amendements constitutionnels nécessaires à l'introduction d'un système électoral entièrement proportionnel en 2020; l'absence d'enquête et de suites données aux allégations d'incidents et de violations de la législation électorale au cours de l'élection présidentielle de 2018; les dysfonctionnements observés dans les procédures du Conseil supérieur de la justice et notamment l'absence de critères de sélection clairs et uniformes, l'emploi excessif de la discrétion et l'incapacité à rendre des décisions étayées par des motifs suffisants lors de la nomination des juges de la Cour suprême;

3.7. au Monténégro, la polarisation chronique du climat politique qui empêche de mener les réformes dont le pays a besoin, notamment s'agissant du cadre électoral; les allégations de corruption à haut niveau et l'incurie pour enquêter sur les cas allégués; l'absence de transparence dans la sélection et la nomination des magistrats;

3.8. en Fédération de Russie, les tendances négatives qui vont s'aggravant en matière de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme, cette situation faisant obstacle à l'accomplissement d'engagements majeurs pris lors de son adhésion, et d'obligations majeures découlant de sa qualité de membre; l'application arbitraire de la «loi sur l'extrémisme» pour réduire au silence l'opposition et les organisations de la société civile émettant des critiques; la détérioration de la liberté religieuse, dont témoigne l'interdiction faite aux Témoins de Jéhovah d'exercer leurs activités; la «frontiérisation» chronique et l'annexion progressive des régions géorgiennes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par la Fédération de Russie; l'annexion illégale de la Crimée et les agressions militaires perpétrées dans l'Est de l'Ukraine;

3.9. en Turquie, l'aggravation de la situation des responsables politiques et des partis d'opposition; la persistance des restrictions indues apportées aux droits fondamentaux que sont la liberté d'expression et la liberté de réunion; le recours abusif aux lois antiterrorisme pour réduire au silence les opposants aux politiques gouvernementales, notamment à propos de l'intervention militaire en Syrie; la détérioration continue des conditions d'activité des médias;

3.10. en Ukraine, les agressions de journalistes et de militants anticorruption enquêtant sur la corruption et les abus de pouvoir au niveau local;

4. En conséquence, l'Assemblée demande instamment à tous les pays faisant l'objet d'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:

- 4.1. l'ensemble des forces politiques albanaises à résoudre la crise politique systémique dans le pays par une réforme électorale suivie d'élections et à s'abstenir de boycotter les travaux du parlement et des institutions d'État; les autorités albanaises à intensifier la lutte contre la corruption et le crime organisé et à s'assurer que toute modification apportée au cadre législatif des médias réponde pleinement aux normes européennes sur la liberté d'expression et la liberté des médias;
- 4.2. les autorités arméniennes à accélérer la réforme du système judiciaire pour en renforcer l'indépendance et l'efficacité, à s'abstenir de toute mesure pouvant être perçue comme une pression ou une ingérence dans les travaux de la magistrature et à continuer de faire mieux respecter les droits des femmes ainsi que ceux des personnes LGBTI et des autres minorités;
- 4.3. les autorités azerbaïdjanaises à mettre fin au harcèlement et à l'intimidation que subissent les avocats représentant l'opposition et les militants de la société civile s'opposant au gouvernement; à libérer immédiatement tous les prisonniers politiques et à mettre pleinement en œuvre l'arrêt *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* de la Cour européenne des droits de l'homme; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;
- 4.4. l'ensemble des forces politiques en Bosnie-Herzégovine à former un nouveau gouvernement, à procéder à la nomination de représentants auprès des institutions démocratiques du pays, et à adopter les modifications nécessaires de la constitution et de la loi électorale, conformément aux arrêts *Sejdić et Finci* et *Pilav* de la Cour européenne des droits de l'homme;
- 4.5. les autorités bulgares à établir, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, des critères clairs, objectifs et transparents pour encadrer les décisions d'accorder une rémunération supplémentaire au sein du système judiciaire; à adopter une législation assurant la transparence sur la propriété des médias; à intensifier la lutte contre la corruption à haut niveau;
- 4.6. la majorité au pouvoir en Géorgie à veiller à l'introduction, avant les élections de 2020, d'un système électoral proportionnel qui bénéficie du soutien et de la confiance de toutes les parties prenantes; à mettre pleinement en œuvre toutes les recommandations formulées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son avis sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême; à appliquer sans délai l'accord obtenu sur la quatrième vague de réformes judiciaires; l'ensemble des forces politiques du pays à s'employer à surmonter la polarisation qui marque de façon persistante l'environnement politique;
- 4.7. les autorités monténégrines et l'ensemble des forces politiques du pays à adopter et mettre en œuvre une réforme électorale globale et à s'abstenir de boycotter les travaux du parlement et des institutions démocratiques; les autorités monténégrines à enquêter de façon approfondie et transparente sur tous les cas allégués de corruption à haut niveau dans le pays, et à assurer la liberté des médias et la protection des journalistes;
- 4.8. l'ensemble des forces politiques de la Macédoine du Nord à s'entendre pour modifier le cadre législatif des élections, notamment s'agissant du financement électoral et des plaintes et appels en matière électorale; les autorités de la Macédoine du Nord à mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) qui ne l'ont pas encore été, à poursuivre leurs efforts pour raffermir et pérenniser les institutions démocratiques en place dans le pays, et à renforcer l'indépendance et la responsabilité des juges et des procureurs;
- 4.9. les autorités russes à mettre en œuvre un ensemble de mesures concrètes en vue de répondre aux préoccupations sur l'affaiblissement persistant des droits de l'homme et de l'État de droit; à lever tout obstacle juridique à l'exécution inconditionnelle des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; à coopérer pleinement et sans condition avec l'équipe commune d'enquête et le ministère public néerlandais pour traduire en justice les responsables de la destruction du vol MH17 de la Malaysia Airlines; à prendre des mesures efficaces pour prévenir les violations des droits de l'homme des personnes LGBTI en particulier en République tchétchène; à coopérer pleinement avec la communauté internationale dans l'enquête sur l'assassinat de M. Boris Nemtsov; à cesser la «frontiérisation» chronique et l'annexion progressive des régions géorgiennes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie et à revenir à ses frontières; à mettre pleinement en œuvre le Protocole de Minsk et à

cesser sa participation militaire et son soutien aux groupes armés illégaux présents dans l'Est de l'Ukraine; à revenir sur son annexion illégale de la Crimée; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;

4.10. les autorités turques à respecter pleinement les droits et libertés fondamentales des responsables politiques de l'opposition, notamment en garantissant l'immunité parlementaire et en libérant les députés et anciens députés indûment emprisonnés et privés de leur immunité; à cesser de recourir aux lois antiterrorisme pour réduire au silence les partis d'opposition et les journalistes, militants et organisations de la société civile dont le point de vue ne concorde pas avec celui du parti au pouvoir; à se conformer pleinement à la Convention européenne des droits de l'homme et à exécuter sans condition les arrêts de la Cour;

4.11. les autorités ukrainiennes à diligenter des enquêtes approfondies et transparentes sur les agressions de journalistes et de militants anticorruption pour prévenir tout soupçon d'impunité pour de tels actes, et à veiller à ce que la réforme du cadre juridique régissant les travaux de la Cour suprême et des organes judiciaires autonomes soit appliqué en pleine conformité avec les normes européennes.

5. L'Assemblée réaffirme l'importance de la procédure de suivi parlementaire et des travaux de la commission de suivi dans les processus de démocratisation et de renforcement des institutions dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Elle salue les efforts déployés pour assurer l'examen du respect des obligations contractées par tous les États membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe, qui exclut tout traitement discriminatoire; elle décide de renforcer la procédure d'examen périodique pour confirmer son rôle de mécanisme complémentaire à la procédure de suivi et au dialogue postsuivi. À cette fin, l'Assemblée décide de modifier le mandat de la commission de suivi, annexé à la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (modifiée), comme suit:

5.1. à la fin du paragraphe 8, ajouter le texte suivant: «La commission de suivi est saisie pour préparer des examens périodiques réguliers de tous les États membres du Conseil de l'Europe dès lors que ceux-ci ne font pas l'objet d'une procédure complète de suivi ni d'un dialogue postsuivi. La commission de suivi déterminera l'ordre et la fréquence de ces rapports selon ses méthodes de travail internes, en opérant des choix motivés par des raisons de fond, dans l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.»;

5.2. remplacer le paragraphe 14 comme suit: «Lors de l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements, des rapports d'examen périodique sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe et des rapports de dialogue postsuivi, les autorités du pays concerné disposeront d'une durée de six semaines pour formuler leurs observations sur l'avant-projet de rapport que la commission leur aura transmis. Ces observations seront discutées lors de l'examen du projet de rapport par la commission. Les projets de rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques n'appellent pas d'observations des autorités. Les projets de rapport seront considérés comme confidentiels jusqu'à ce que les autorités aient pu faire part de leurs observations dans le délai évoqué ci-dessus, et que la commission de suivi ait examiné le rapport. Les autres notes et documents de travail de la commission seront considérés comme confidentiels sauf décision de la commission de les déclassifier.»

6. De plus, en vue de renforcer l'efficacité et la cohérence interne des travaux de la commission de suivi, l'Assemblée décide de modifier la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#) la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et la [Résolution 2261 \(2019\)](#) comme suit:

6.1. insérer avant le paragraphe 9 un nouveau paragraphe rédigé comme suit: «Conformément à l'article 50.1 et à moins qu'il en soit disposé autrement, la commission de suivi procédera à la nomination de deux rapporteurs issus de pays et de groupes politiques différents pour l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements d'un pays, des rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques, des rapports sur le dialogue postsuivi et des rapports d'examen périodique.»

7. L'Assemblée invite la commission à poursuivre les réflexions qu'elle a engagées sur les moyens de renforcer ses travaux, notamment s'agissant de la composition de la commission.

B. Exposé des motifs, par Sir Roger Gale, rapporteur

1. Introduction

1. La procédure de suivi de l'Assemblée se fonde sur la [Résolution 1115 \(1997\)](#) portant création de la commission de suivi, telle que modifiée par la [Résolution 1431 \(2005\)](#), la [Résolution 1515 \(2006\)](#), la [Résolution 1698 \(2009\)](#), la [Résolution 1710 \(2010\)](#), la [Résolution 1936 \(2013\)](#), la [Résolution 2018 \(2014\)](#) et la [Résolution 2261 \(2019\)](#). Cette résolution définit le mandat de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), et la charge de veiller «au respect des obligations contractées par les États membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe ([STE n°1](#)), de la Convention européenne des droits de l'homme ([STE n°5](#), «la Convention») et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont parties», ainsi qu'au «respect des engagements pris par les autorités des États membres à l'occasion de leur adhésion au Conseil de l'Europe».

2. Conformément à la [Résolution 1115 \(1997\)](#), telle que modifiée, la commission de suivi est tenue de rendre compte à l'Assemblée, une fois par an, du déroulement général des procédures de suivi. Depuis 2016, les rapports relatifs à l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée sont examinés lors des parties de session de janvier de cette dernière et couvrent l'année civile précédente. En accord avec la pratique établie, la commission m'a chargé, en ma qualité de président au moment de la rédaction du présent document, de faire rapport sur ses activités.

3. Conformément à son mandat, la commission de suivi assure un suivi du respect par tous les États membres des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe et, s'il en est, des engagements spécifiques qu'ils ont contractés. À ce jour, 10 pays font l'objet d'une procédure complète de suivi et trois sont engagés dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée. Depuis 2014, tous les pays (actuellement 34) ne faisant pas l'objet d'une procédure complète de suivi et n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi sont soumis à un examen périodique concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Après l'achèvement des 16 premiers rapports d'examen périodique, présentés dans le cadre du rapport d'activité, l'Assemblée a décidé dans sa [Résolution 2261 \(2019\)](#) que, dorénavant, les rapports d'examen périodique seraient soumis pour débat indépendamment du rapport d'activité de la commission, accompagnés de résolutions spécifiques à chaque pays. En outre, la commission de suivi substituerait à la méthode précédente de sélection fondée sur l'ordre alphabétique une sélection motivée par des raisons de fond, tout en maintenant l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres. La commission entend présenter ces rapports dans un délai de deux ans à compter de la date où un pays a été sélectionné pour faire l'objet d'un examen périodique. En mars 2019, la commission de suivi a décidé de sélectionner la France, la Hongrie, Malte et la Roumanie pour un examen périodique. Lors de sa réunion du 12 avril 2019, le Bureau a cependant décidé *de facto* de retirer la France de cette liste. Préoccupée du risque que cette décision représente un traitement discriminatoire des trois autres pays sélectionnés, la commission de suivi a décidé de suspendre la préparation des rapports d'examen périodique concernant ces trois pays jusqu'à ce que la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles se soit prononcée à ce sujet. Je reviendrai sur cette question de façon plus détaillée en troisième partie de ce rapport.

4. L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée pour les pays qui font l'objet d'une procédure complète de suivi ou sont engagés dans un dialogue postsuivi sera traitée dans la prochaine partie du présent rapport. Comme le veut l'usage, je me suis limité aux constatations des textes pertinents adoptés par l'Assemblée et aux rapports, déclarations et autres documents publics établis par les corapporteurs pour les pays respectifs. De plus, j'ai fait référence, le cas échéant, aux rapports des commissions *ad hoc* pour l'observation des élections dans les pays en question.

5. Le cadre combiné de la procédure complète de suivi, du dialogue postsuivi et des rapports d'examen périodique, ainsi que la possibilité pour la commission de suivi d'établir un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques de tout État membre du Conseil de l'Europe, garantissent le suivi global par l'Assemblée des obligations et des engagements souscrits lors de l'adhésion de tous les États membres du Conseil de l'Europe. Le nouveau cadre institué pour la préparation des rapports d'examen périodique a mis au jour un certain nombre d'imprécisions et d'incohérences dans le règlement qui régit les travaux de la commission, et tout particulièrement dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle qu'elle a été modifiée. La troisième et dernière partie de ce rapport contient des propositions pour remédier à ces problèmes.

2. Aperçu des activités de la commission

2.1. Observations générales

6. Au cours de la période couverte par le présent rapport, dix pays³ ont fait l'objet d'une procédure complète de suivi et trois autres⁴ ont été engagés dans un dialogue postsuivi avec l'Assemblée.

7. Au cours de la période considérée, la commission a préparé un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova, ainsi que des rapports sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie et la Macédoine du Nord; ces rapports ont tous été examinés par l'Assemblée. En outre, le 25 juin 2019, la commission a été saisie, conformément au Règlement de l'Assemblée, pour rapport, sur la «contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie». Le rapport a été examiné le 26 juin 2019 par l'Assemblée, qui a adopté la [Résolution 2292 \(2019\)](#).

8. Au cours de cette même période, la commission s'est réunie neuf fois, quatre fois à Strasbourg durant la session plénière de l'Assemblée, quatre fois à Paris et une fois à Londres, à l'aimable invitation du Parlement britannique dont l'accueil obligeant a été très apprécié.

9. Au cours de cette période, les corapporteurs respectifs ont effectué des visites d'information en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, en Macédoine du Nord, en République de Moldova et au Monténégro. Pour préparer leur rapport, les corapporteurs pour le dialogue postsuivi avec la Bulgarie se sont rendus à Bruxelles afin d'y rencontrer des représentants de la Commission européenne. En outre, les corapporteurs chargés de la procédure de suivi pour la Macédoine du Nord, la République de Moldova et l'Ukraine et ont participé aux missions préélectorales et d'observation des élections dans ces pays.

10. Des déclarations ont été publiées, par la commission elle-même comme par les différents rapporteurs, à propos des évolutions observées en Albanie, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, en République de Moldova, dans la Fédération de Russie, en Turquie, en Ukraine, au Monténégro, en Macédoine du Nord et en Pologne.

11. Dans le cadre de l'élaboration du rapport sur «le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne», la commission a désigné, le 6 mars 2019, M^{me} Azadeh Rojhan Gustafsson (Suède, SOC) et M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas, PPE/DC) corapporteurs pour remplacer M. Yves Cruchten (Luxembourg, SOC), qui avait quitté l'Assemblée, et M^{me} Dora Bakoyannis (Grèce, PPE/DC) qui avait démissionné. Compte tenu des élections législatives prévues en Pologne en octobre 2019, la commission a décidé de présenter le rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne lors de sa partie de session de janvier 2020. Le 16 mai 2019, la commission de suivi a procédé à un échange de vues sur la réforme du système judiciaire en Pologne et les développements intervenus à cet égard dans le cadre du Mécanisme de l'Etat de droit de l'Union européenne, avec la participation de représentants de la Commission européenne, du ministère de la Justice polonais, de la Cour suprême polonaise, de la Commission de Venise, ainsi que d'organisations de la société civile, la Fondation polonaise d'Helsinki pour les droits de l'homme et Ordo Iuris. Les corapporteurs ont effectué une visite d'information à Varsovie les 5 et 6 septembre 2019 dans le cadre de la préparation de leur rapport. Le 11 décembre 2019, la commission a adopté le rapport et le projet de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, en vue de les présenter lors de la partie de session de janvier 2020.

12. Au cours de sa réunion à Londres, la commission a organisé une audition publique sur «la liberté des médias et le fonctionnement des institutions démocratiques» avec la participation de M. Alastair King-Smith, coordinateur de la Campagne mondiale sur la liberté des médias et directeur adjoint au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, de M. Jamie Angus, directeur du Groupe BBC World Service, de M^{me} Rebecca Vincent, directrice du bureau de Reporters sans frontières (RSF) au Royaume-Uni, et de Lord George Foulkes, rapporteur général sur la liberté des médias et la protection des journalistes de l'Assemblée parlementaire.

13. La commission a reconstitué la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe. Celle-ci s'est réunie à Strasbourg le 24 janvier 2019 et a nommé M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC) président et M^{me} Tamar Chugoshvili (Géorgie, SOC) vice-présidente. Malheureusement, les échanges avec la délégation chypriote ont établi qu'il n'était pas opportun d'organiser en 2019 l'échange de

3. Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, République de Moldova, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine.

4. Bulgarie, Monténégro et Macédoine du Nord.

vues prévu sur la question chypriote. La sous-commission a par ailleurs décidé de reporter, en attendant les élections en République de Moldova, le séminaire sur la «contribution du Conseil de l'Europe aux aspects liés aux droits de l'homme dans le processus de règlement du conflit en Transnistrie». Le 13 novembre 2019, la délégation moldave a informé le secrétariat de son accord pour que la sous-commission poursuive ses travaux dans le cadre du processus de règlement du conflit en Transnistrie. Le programme et les modalités du séminaire seront examinés par la sous-commission lors de sa prochaine réunion de janvier 2020.

14. Cette année a également vu se poursuivre l'excellente coopération établie avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Des échanges de vues avec celle-ci ont eu lieu à propos d'un certain nombre de questions, dont la réforme du système judiciaire en Pologne (Londres, 16 mai 2019), les travaux et les priorités de la Commission de Venise et les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice et au Conseil supérieur des procureurs en Géorgie (Londres, 17 mai 2019), l'avis de la Commission de Venise sur la portée du pouvoir du président de l'Albanie de fixer les dates des élections, et sur les défis et réponses à l'indépendance du pouvoir judiciaire en Arménie (Paris, 13 novembre 2019). Le 6 mars 2019, la commission a demandé un avis à la Commission de Venise sur l'Ordonnance d'urgence (EGO 7(2019)) sur les amendements aux «lois judiciaires» en Roumanie. Le 10 avril 2019, elle a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi sur les rassemblements publics en Republika Srpska, et, le 16 mai 2019, elle a décidé de demander à la Commission de Venise, lorsque celle-ci rédigerait ce dernier avis, d'y inclure également une évaluation du cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine, dans ses deux entités et dans le district de Brčko en général. Le 17 mai 2019, la commission a décidé de demander à la Commission de Venise des avis sur les «dispositions relatives au conseil des procureurs dans le projet de loi organique sur le ministère public et [sur] les dispositions relatives au Conseil supérieur de la justice dans la loi organique existante sur les tribunaux ordinaires de Géorgie» ainsi que sur la loi ukrainienne pour «assurer le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État». En septembre 2019, la commission a décidé de demander à la Commission de Venise un avis sur les récentes modifications apportées au cadre juridique régissant le fonctionnement de la Cour Suprême et des organes judiciaires autonomes en Ukraine. Je tiens de nouveau à remercier vivement la Commission de Venise de notre relation de travail cordiale et de la rapidité dont elle fait preuve d'ordinaire pour répondre aux requêtes de la commission.

15. Malheureusement, la commission a subi, pour diverses raisons, un grand nombre de renouvellements parmi ses rapporteurs, d'autres rapporteurs devant par ailleurs réduire leurs activités pour la commission en raison de la conjoncture dans leurs parlements nationaux. Malgré tous les efforts déployés par ces rapporteurs comme par le secrétariat de la commission, ces évolutions ont affecté les travaux de la commission et, malheureusement, entraîné du retard dans la préparation de certains de ses rapports. La troisième partie de ce rapport présente plusieurs solutions possibles pour remédier à ce problème. De façon plus encourageante, les directives internes de 2017 relatives à la nomination de rapporteurs, prévoyant que la nomination d'un rapporteur ne peut être reportée plus d'une fois, ont considérablement réduit la durée de vacance des postes de rapporteur.

2.2. Aperçu du suivi au cours de la période visée concernant les pays soumis à une procédure complète de suivi

2.2.1. Albanie

16. La commission a assisté avec préoccupation à la dégradation de l'environnement politique dans le pays. L'opposition ayant choisi de poursuivre son boycott de la plupart des travaux du parlement, notamment de ses sessions plénières, seuls huit textes législatifs ont été adoptés grâce à un consensus entre les partis. La crise politique s'est brusquement aggravée en février 2019, lorsque le Parti démocratique a décidé d'appeler ses députés à renoncer à leur mandat parlementaire. Peu après, le LSI lançait un appel similaire. Les députés de l'opposition ont pour la plupart, quoique non dans leur ensemble, répondu à cet appel et démissionné de leur mandat. Bon nombre d'entre eux ont été remplacés par les candidats suivants sur la liste du parti aux élections législatives précédentes, mais ceux-ci ont été *de facto* désavoués par le Parti démocratique et par le LSI. Ces circonstances ont mis à mal la capacité du législateur de s'acquitter de sa mission de surveillance, de nombreux dispositifs à la disposition du parlement se trouvant insuffisamment exploités, comme par exemple les commissions d'enquête. Les rapporteurs ont publié un communiqué le 26 février, exprimant leur préoccupation concernant la situation et invitant les parlementaires de l'opposition à reprendre leur siège au parlement. Dans le même temps, ils ont souligné l'importance que la majorité au pouvoir garantisse un espace adéquat au fonctionnement de l'opposition et engage un dialogue véritable et constructif avec l'opposition sur les réformes clés⁵.

17. À la suite de leur décision de renoncer à leurs mandats parlementaires, les partis de l'opposition ont annoncé qu'ils boycotteraient les élections municipales. Les élections municipales du 30 juin 2019 se sont donc déroulées sans la participation des candidats de l'opposition. Elles devaient à l'origine faire l'objet d'une observation par une mission internationale d'observation des élections, composée de délégués de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Cependant le Congrès a finalement décidé d'annuler sa mission d'observation des élections en raison de problèmes de sécurité. Dans ses conclusions préliminaires, l'OSCE observe que les élections «ont été tenues sans beaucoup de préoccupation pour les intérêts des citoyens. L'opposition a décidé de ne pas participer et le gouvernement a pris le parti d'organiser les élections malgré son abstention. Dans ce contexte d'impasse et de polarisation politiques, les électeurs ne se sont pas vu proposer de choix sérieux entre différentes options politiques. Dans 31 municipalités sur 61, les candidats à la mairie ont fait campagne sans opposition. Des allégations crédibles ont fait état de pressions exercées de part et d'autre sur les citoyens. La confrontation politique a généré une insécurité juridique, et l'administration électorale a pris de nombreuses décisions dans l'objectif politique d'assurer le déroulement des élections. Le scrutin s'est déroulé, dans l'ensemble, dans le calme et sans heurts, et le dépouillement a fait l'objet d'une évaluation globalement positive des observateurs, bien que plusieurs procédures n'aient pas été observées⁶.»

18. C'est dans ce contexte que les corapporteurs ont effectué, du 28 au 30 octobre 2019, une visite d'information à Tirana. Outre la crise politique actuelle, les rapporteurs ont abordé des questions telles que la réforme du système judiciaire, le suivi des élections locales, la lutte contre la corruption et la liberté des médias. À cette fin, ils ont rencontré le Premier ministre, le président du parlement, des membres du cabinet du Président de la République, des dirigeants de partis politiques, les autorités judiciaires, ainsi que des représentants de la commission électorale centrale, de la communauté internationale et de la société civile⁷.

19. À l'issue de leur visite, les rapporteurs ont de nouveau exprimé leur préoccupation concernant le boycott des travaux parlementaires, et ont affirmé une nouvelle fois que la destruction de mandats politiques ne saurait être autorisée dans une société démocratique. Ils ont souligné que de son côté, la majorité au pouvoir devrait accorder une réelle importance au rôle de l'opposition dans une démocratie pluraliste et s'engager dans un dialogue et une consultation véritable avec l'opposition⁸. Une réforme électorale suivie d'élections apparaît comme la solution pour sortir de la crise politique. Toutes les forces politiques, y compris l'opposition parlementaire et extra-parlementaire, devraient être pleinement associées au processus de réforme électorale pour traiter les dysfonctionnements relevés durant des scrutins antérieurs et pour s'entendre une fois pour toutes sur un cadre pour des élections véritablement démocratiques qui suscite le consensus et inspire confiance à toutes les parties prenantes.

20. La visite d'information a permis d'examiner la réforme judiciaire engagée par les autorités. Celle-ci a provoqué un nombre élevé de démissions et de révocations. Si ce résultat souligne la nécessité du processus de vérification, les effets des vacances de postes sur l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire albanais ne doivent pas être sous-estimés. Dans leur déclaration, les rapporteurs se sont dits préoccupés que plusieurs années après le démarrage du processus, des institutions judiciaires clés telles que la Haute Cour et la Cour constitutionnelle, ainsi que les procureurs et tribunaux spéciaux anticorruption, ne puissent toujours pas s'acquitter de leur mission faute de candidats ayant passé avec succès le processus de vérification.

21. S'agissant de la liberté des médias, les rapporteurs se sont dits préoccupés par le fait que de nombreux interlocuteurs ont évoqué une détérioration de l'environnement médiatique. Il est d'autant plus important que les autorités prennent en compte toutes les recommandations faites par le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias concernant le projet de loi sur les médias et services. Les rapporteurs ont invité le Gouvernement albanais à publier ce projet de loi aussitôt que possible pour dissiper toute crainte que ce texte limite la liberté d'expression dans le pays.

22. Une procédure de destitution a été engagée contre le Président de l'Albanie après la tentative de celui-ci de reporter la date des élections municipales. Le président du Parlement albanais a demandé que la Commission de Venise formule un avis sur la portée du pouvoir du Président de reporter la date des élections. Le 13 novembre 2019, la commission de suivi a procédé à un échange de vues avec la Commission de Venise. Dans son avis, celle-ci a estimé que, s'il se pouvait que le Président ait outrepassé

5. Communiqué des corapporteurs.

6. <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/424433?download=true> (disponible en anglais seulement)

7. Annonce de la visite d'information.

8. Communiqué des corapporteurs suite à leur visite d'information.

ses pouvoirs en reportant la date des élections municipales sans base juridique spécifique, sa destitution n'en était pas pour autant justifiée. Les corapporteurs ont invité instamment toutes les forces politiques à éviter toute action pouvant aggraver la tension et à prendre en compte cet avis et ses conclusions.

2.2.2. Arménie

23. Les corapporteurs se sont rendus à Erevan le 12 mars 2019 pour dresser le bilan de la réforme engagée dans le système judiciaire et pour examiner les réformes menées dans d'autres domaines, tels que la lutte contre les discriminations et les violences domestiques.

24. Des élections législatives anticipées se sont tenues le 9 décembre 2018. Une commission *ad hoc* du Bureau de l'Assemblée s'est rendue sur place du 7 au 10 décembre 2018 pour participer à une mission internationale d'observation des élections⁹. Selon la commission *ad hoc*, les élections se sont déroulées dans le respect des libertés fondamentales. Les candidats ont pu faire campagne librement et les libertés fondamentales d'association, de réunion, d'expression et de circulation ont été pleinement respectées au cours de la campagne. Nombre de problèmes qui avaient biaisé des scrutins antérieurs, tels que l'achat de voix, la pression exercée sur les électeurs et d'autres pratiques électorales frauduleuses, n'ont pas été relevés lors de cette élection. Cela représente un changement majeur par rapport aux élections législatives d'avril 2017, qui avaient été marquées par l'achat de voix et des allégations d'utilisation abusive de ressources publiques. La commission *ad hoc* s'est également félicitée du travail transparent et professionnel de la Commission centrale électorale, ainsi que du déroulement dans le calme et sans heurts de l'élection. Néanmoins, le cadre mis en place pour le financement de la campagne a été caractérisé par un manque de responsabilité et de transparence qui appelle des améliorations.

25. L'Alliance «Mon pas» du Premier ministre Pachinian a remporté une victoire écrasante lors de l'élection, obtenant 70% des suffrages et 88 sièges sur 132 au parlement. Le parti «Arménie prospère» s'est classé en seconde position avec 8% des suffrages (26 sièges), suivi par «Arménie lumineuse» qui a remporté 6% des suffrages (18 sièges).

26. Au moment de la visite des corapporteurs, l'Arménie accomplissait des progrès considérables dans un certain nombre de réformes. Les projets de dispositions d'un nouveau Code de procédure pénale ont fait l'objet d'un avis favorable du Défenseur des droits de l'homme et ont été jugés très progressistes. Au Code de procédure pénale doivent s'ajouter un nouveau Code des infractions administrative, un nouveau Code pénal et un nouveau code pénitentiaire.

27. Le 19 mai 2019, le Premier ministre Pachinian a appelé les citoyens à bloquer les entrées et les sorties des tribunaux¹⁰. Cet appel faisait suite à la libération de sa détention provisoire de l'ancien président Kotcharian, qui avait été inculpé pour son rôle dans les événements du 1^{er} mars 2008 marqués par la mort de 10 personnes. Les corapporteurs ont publié un communiqué de presse invitant tous les acteurs politiques à s'abstenir d'actions et de déclarations qui pourraient être perçues comme faisant pression sur le pouvoir judiciaire. La réaction du public à cette décision de justice illustre néanmoins le faible niveau de confiance des citoyens dans le système judiciaire¹¹. Les 30 et 31 mai 2019, une délégation de haut niveau du Conseil de l'Europe a rencontré à Erevan le Premier ministre Pachinian, le ministre de la Justice et le Président de l'Assemblée nationale pour examiner les moyens de renforcer l'assistance du Conseil de l'Europe concernant la réforme judiciaire. En outre, le Conseil de l'Europe a contribué à l'élaboration du train de modifications apportées aux instruments législatifs sur l'appareil judiciaire, sur lequel le Gouvernement arménien a demandé un avis à la Commission de Venise. Le 14 octobre 2019, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe ont publié un avis conjoint sur ce train de modifications. Elles y déclaraient que celui-ci «mérite d'être salué dans l'ensemble. En préparant ce train de modifications, le Gouvernement arménien a préparé la réforme de façon responsable et réfléchie et a démontré son ouverture au dialogue avec l'ensemble des interlocuteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.»

28. Des progrès ont été accomplis dans la lutte contre la corruption, comme le montrent les chiffres présentés aux rapporteurs par le service spécial d'enquête. Au cours des 12 mois précédant la visite des rapporteurs, quelque 3,2 millions \$US avaient été reversés au Trésor public et des avoirs correspondant à 7

9. [Doc. 14801](#) Observation des élections législatives anticipées en Arménie (9 décembre 2018).

10. [Communiqué](#) des corapporteurs.

11. [Communiqué](#) des corapporteurs après leur visite d'information.

millions \$US liés à la corruption avaient été gelés dans des comptes bancaires. Les interlocuteurs des corapporteurs leur ont indiqué que l'appareil anticorruption se verrait bientôt compléter par un «organe spécial anticorruption» qui prendrait la forme d'une entité unique ou serait divisé en plusieurs entités spécialisées.

29. L'attitude positive dont les autorités font preuve dans leur lutte contre la corruption s'observe également dans leur volonté de lutter contre des problèmes de société tels que l'inégalité entre les femmes et les hommes et les atteintes aux droits des personnes LGBTI. Cette volonté est illustrée par les consultations régulières des groupes de la société civile à propos des projets de lois liés aux droits de l'homme. L'élaboration d'un plan d'action et d'une stratégie sur l'égalité des chances, qui semblent susceptibles de remédier à l'inégalité entre les femmes et les hommes, constitue une autre évolution positive. S'il faut se réjouir de cette nouvelle attitude, elle doit encore se vérifier sur le terrain par des mesures concrètes. Bien que de légères améliorations aient été observées dans certaines instances, comme au parlement où le taux de femmes parmi les députés a progressé de 17% à 24%, les femmes continuent d'être sous-représentées dans le secteur public. Comme l'indique le rapport d'observation d'élection de l'Assemblée, «les femmes candidates ont été rares à faire campagne en leur nom propre et n'ont guère participé comme oratrices aux rassemblements de campagnes.» En moyenne, les revenus des femmes sont inférieurs à ceux des hommes de 35,9% en Arménie.

30. S'agissant de la question, très délicate en Arménie, de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, "Convention d'Istanbul"), signée par les autorités arméniennes en janvier 2018, le gouvernement a fait appel à la Commission de Venise pour qu'elle formule un avis sur les conséquences de la ratification de la convention sur le plan constitutionnel. Dans un avis publié le 14 octobre 2019, la Commission de Venise a conclu à l'absence d'incompatibilité entre les dispositions de la convention et celles de la Constitution arménienne.

2.2.3. Azerbaïdjan

31. M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) s'est rendu à Bakou du 4 au 6 juillet 2019. L'objectif de cette visite était d'aborder plusieurs sujets de préoccupation formulés dans la [Résolution 2184 \(2017\)](#) à propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la liberté des médias et de la liberté d'expression, de la liberté d'association, ainsi que d'allégations de cas de torture, de mauvais traitements et de mauvaises conditions de détention. À cette fin, M. Schennach a rencontré le ministre de la Justice, le bureau du procureur général, des représentants de la Cour suprême, le ministre de l'Intérieur, l'administration présidentielle et la Milli Məclisi. Il est profondément regrettable qu'en dépit de ses demandes répétées M. Schennach n'ait pas pu s'entretenir avec quatre prisonniers politiques, MM. Taleh Bagirzade, Abbas Huseynov, Afgan Mukhtarli et Said Dadashbayili.

32. L'année a commencé sur une note prometteuse, avec la libération, après l'octroi d'une grâce présidentielle, de plus de 400 condamnés, dont plus de 50 personnes considérées comme des prisonniers politiques¹². Cette mesure positive est néanmoins restée sans suites, et l'Azerbaïdjan reste un pays où il est fréquent que les opposants au gouvernement se voient infliger une détention administrative, des restrictions à la liberté de circulation et des interdictions de voyager prononcées pour des raisons politiques.

33. Lors de sa visite, M. Schennach a été informé que parmi les 1 700 avocats en exercice, seuls 8 étaient disposés à défendre des opposants au gouvernement. Ceux qui s'engagent ainsi font fréquemment l'objet de harcèlement, d'intimidation et de procédures disciplinaires menant souvent à la suspension ou à l'exclusion du Barreau. Au moment de la visite du rapporteur, de nombreuses sources s'accordaient sur le nombre de 127 prisonniers politiques. La présence permanente d'opposants politiques derrière les barreaux, à laquelle une note d'information déclassifiée par la commission de suivi le 30 septembre 2019¹³ consacre de longs développements, illustre le manque d'indépendance de la magistrature en Azerbaïdjan.

34. Le 29 mai 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu l'arrêt *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*¹⁴. Il s'agissait de la première affaire instruite dans le cadre d'une procédure d'infraction engagée par le Comité des Ministres contre un État membre du Conseil de l'Europe. Après avoir publié des informations sur des émeutes ayant éclaté dans la ville de Ismailli, M. Mammadov avait été arrêté et condamné à une peine de sept ans d'emprisonnement pour «résistance à agents publics ou violences contre agents publics constitutives de menaces pour la vie ou l'intégrité physique de ces derniers». La Cour a jugé

12. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7409&lang=1&cat=5>

13. AS/Mon (2019) 18, note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Bakou du 4 au 6 juillet 2019 (disponible en anglais seulement).

14. Requête n° 15172/13.

que les mesures prises par les autorités azerbaïdjanaises pour respecter leurs obligations en vertu de son arrêt précédent, dans lequel elle avait conclu que le but réel du procès intenté à Mammadov était «de le faire taire ou de le punir pour avoir critiqué le gouvernement»¹⁵, étaient limitées et n'avaient pas effacé les conséquences négatives des accusations portées. Par conséquent, l'Azerbaïdjan avait manqué au respect de ses obligations au titre de l'article 46 relatif à l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. À l'heure actuelle, M. Mammadov n'est toujours pas en mesure de se présenter à des élections et les autorités n'ont pas annulé la condamnation prononcée contre lui.

35. M. Mammadov, cependant, n'est qu'une victime parmi d'autres d'une législation pénale régulièrement employée pour limiter la liberté d'expression. L'Azerbaïdjan figure en 166^e position sur 180 dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières. Ces dernières années, de nombreuses enquêtes judiciaires ont été engagées contre des journalistes travaillant pour des plates-formes indépendantes; parmi eux figurent M. Ikram Rahimov et M. Polad Aslanov, qui ont été arrêtés et poursuivis en justice après avoir publié des informations rapportant des allégations de corruption. Les responsables des partis d'opposition sont eux aussi la cible fréquente de mesures de détention administrative et d'interdictions de voyager, et le cadre restrictif régissant la liberté d'association entrave les travaux des ONG comme ceux des partis politiques ordinaires. Les ONG, notamment, font état d'une forte réduction de leurs activités en raison de la lourdeur du cadre législatif, qui donne au gouvernement un grand pouvoir discrétionnaire et autorise que soient apportées des restrictions considérables aux financements étrangers.

36. La situation est tout aussi préoccupante s'agissant des mauvais traitements infligés par des organismes chargés de faire respecter la loi, particulièrement dans les centres de détention. Si certaines améliorations ont été observées, notamment avec la publication de six rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et la rénovation de 42 postes de police, les signalements de mauvais traitements et de cas d'impunité de leurs auteurs restent fréquents, l'absence de dispositif antitorture indépendant aggravant sans conteste cette situation. Les groupes minoritaires sont également l'objet de mauvais traitements. Depuis l'adoption de la dernière résolution en octobre 2017, des informations ont fait état d'une vague de répression contre des personnes LGBTI, qui auraient été arrêtées, détenues pendant plusieurs jours et soumises à des sévices.

37. Une évolution positive a été accomplie avec la signature le 3 avril 2019 d'un décret présidentiel relatif à la poursuite des réformes des systèmes juridique et judiciaire. Il s'en est suivi une diminution des peines, la mise en place d'alternatives à la détention et la dépénalisation d'environ 15 infractions. Quelque 6 000 détenus déjà inculpés vont se voir appliquer ces nouvelles dispositions. Cette évolution est d'autant plus positive que la surpopulation carcérale et les conditions de détention inadmissibles représentent, selon l'Assemblée, un défi majeur pour le pays. Il est également encourageant de noter que les autorités ont mis en œuvre la recommandation formulée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans son rapport du quatrième cycle d'évaluation, visant à réduire l'ingérence du pouvoir exécutif dans les enquêtes pénales.

2.2.4. Bosnie-Herzégovine

38. Bien que plus d'une année se soit écoulée depuis les élections générales de 2018, aucun progrès n'a été accompli dans la mise en place de nouvelles autorités. En octobre 2019, le nouveau conseil des ministres de l'État de Bosnie-Herzégovine, le gouvernement de l'entité de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et deux des 10 gouvernements cantonaux n'avaient toujours pas été constitués¹⁶. Les cantons de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine n'ayant pas été en mesure de désigner des délégués à la Chambre des peuples de la Fédération, celle-ci n'a pas pu désigner ses propres délégués à la Chambre des peuples de l'État de Bosnie-Herzégovine, qui est la Chambre haute du parlement du pays. Sans cette Chambre, aucune loi ni aucun budget ne peut être adopté. La Commission électorale centrale de la Bosnie-Herzégovine a tenté de débloquer la situation en décidant que la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine serait constituée en prenant en compte les résultats du recensement de 2013, et non ceux de 2011. Cependant, cette décision a été contestée devant la Cour constitutionnelle, le recensement de 2013 reflétant les évolutions démographiques et géographiques engendrées par la guerre civile. Aussi l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine n'a-t-elle pas été en mesure de respecter le délai de janvier 2019 fixé pour la présentation des pouvoirs de sa délégation à l'APCE. Lorsqu'une seconde possibilité lui a été offerte de présenter les pouvoirs d'une nouvelle délégation, au mois de juin, elle n'a pas été en mesure de le faire contrairement à la Fédération de Russie, bien que la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine ait désigné, entre-temps, ses délégués au niveau étatique. En effet, le gouvernement n'avait

15. *Ibid*, par.143.

16. 56^e rapport du Haut Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine: <http://www.ohr.int/?p=102518> (disponible en anglais seulement)

toujours pas été constitué en raison de dissensions au sein des principaux groupes politiques, notamment à propos de la soumission à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), par la Bosnie-Herzégovine, de son premier programme national annuel dans le cadre de son plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN¹⁷.

39. Aussi, la délégation de Bosnie-Herzégovine n'ayant pas été en mesure, à deux reprises, de présenter ses pouvoirs, les corapporteurs ont-ils exprimé leurs regrets dans un communiqué du 1^{er} juillet 2019. Ils y observaient que l'incapacité de former une délégation mettait en lumière des failles systémiques au sein des institutions bosniennes, qui n'avaient pas été traitées depuis trop longtemps¹⁸. Compte tenu de la gravité de la situation, la commission de suivi a décidé que les corapporteurs devaient rédiger rapidement un rapport sur «le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine», complétant le rapport de suivi qu'elle avait déjà adopté en janvier 2018.

40. Les rapporteurs ont continué de suivre de près un certain nombre d'évolutions préoccupantes concernant la liberté de réunion. Lors de sa réunion du 10 avril 2019, la commission de suivi a demandé à la Commission de Venise de publier un avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics en Republika Srpska. Une délégation conjointe de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue à Sarajevo pour discuter avec les autorités et d'autres parties prenantes du cadre juridique régissant le droit à la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine, dans ses deux entités et dans le district de Brčko. Un avis conjoint a été adopté lors de la session plénière de la Commission de Venise en décembre¹⁹.

41. Au-delà de ces problèmes immédiats, la commission reste préoccupée par un certain nombre de tendances négatives s'agissant des droits de l'homme et de l'État de droit, parmi lesquelles le mépris que les autorités manifestent en permanence à l'égard du caractère définitif et contraignant des décisions judiciaires, les intimidations, menaces et agressions subies de façon répétée par les journalistes, et l'apparition d'une rhétorique politique clivante qui ne fait qu'exacerber les tensions dans le pays. En août 2019, le gouvernement Dodik est parvenu, avec le soutien de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, à rejeter les conclusions du rapport de 2004 du gouvernement de la Republika Srpska (RS) sur le génocide de Srebrenica. Ce faisant, il désavouait l'unique déclaration officielle de reconnaissance de l'implication de représentants officiels de la RS dans le massacre que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et la Cour internationale de Justice se sont accordés à qualifier de «génocide». Étant donné que les choix électoraux demeurent fondés sur l'appartenance ethnique, et au vu de l'absence, depuis plus de 20 ans, d'un système éducatif susceptible de proposer aux enfants de Bosnie-Herzégovine un programme d'histoire commun, la commission est fermement convaincue que les autorités au pouvoir devraient s'abstenir de récuser les conclusions des tribunaux internationaux relatives à la guerre ou de contester les petites avancées vers la réconciliation qui ont été accomplies.

2.2.5. Géorgie

42. Les corapporteurs se sont rendus en Géorgie les 17 et 18 septembre 2019. L'objectif de leur visite était d'examiner les évolutions politiques récentes et d'aborder des questions telles que l'indépendance du pouvoir judiciaire, la réforme judiciaire, le fonctionnement du Conseil supérieur de la justice et l'organisation des élections.

43. La mission d'observation des élections du BIDDH a rendu son rapport final sur l'élection présidentielle en Géorgie le 28 février 2019²⁰. Dans ce rapport, l'OSCE/BIDDH exprimait de nouveau sa préoccupation à propos de l'«emploi d'une rhétorique négative, dure, voire violente», des perturbations de manifestations de campagne et des cas isolés d'actes de violence. Préoccupés par l'absence de suites données à ces violations présumées de la législation électorale et à ces incidents, les corapporteurs ont publié un communiqué après la publication du rapport du BIDDH, demandant instamment à toutes les parties concernées de «pleinement mettre en œuvre les recommandations formulées (...) notamment en ce qui concerne le financement des campagnes, les médias et l'abus de ressources administratives²¹.»

44. Des progrès ont été accomplis s'agissant des réformes judiciaires en cours, qui demeurent une priorité aux yeux des autorités géorgiennes. L'accord conclu au sein du groupe de travail établi pour rédiger les projets de textes de la quatrième vague de réformes judiciaires marque une évolution encourageante. Le Parlement géorgien est invité à s'assurer que ces projets de réformes seront désormais rapidement adoptés.

17. Ibid.

18. Communiqué des corapporteurs.

19. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=951&year=all> (anglais seulement).

20. Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, «Mission d'observation des élections du BIDDH: rapport final» (disponible en anglais seulement)

21. Communiqué des corapporteurs.

45. Dans le contexte de la réforme judiciaire, le fonctionnement du Conseil supérieur de la justice a soulevé quelques inquiétudes. Les dysfonctionnements ont été soulignés par la procédure de nomination des juges de la Cour suprême. À l'issue de la visite qu'ils avaient effectuée dans le pays en septembre, les rapporteurs ont exprimé leur préoccupation à propos de la façon dont le Conseil supérieur de la justice sélectionnait les candidats à la Cour suprême. Les rapporteurs se sont montrés particulièrement critiques à l'égard de l'absence de critères de sélection clairs et uniformes, de l'emploi excessif de la discrétion par les membres du Conseil supérieur de la justice et du fait que celui-ci n'étaye pas ses décisions par des motifs suffisants. Ces dysfonctionnements auraient pu être évités «si les autorités avaient appliqué pleinement les recommandations de la Commission de Venise, en particulier pour ce qui est du vote à scrutin secret, des critères uniformes et des décisions justifiées»²². La liste des candidats étant déjà parvenue au parlement, les rapporteurs ont invité le Parlement géorgien à remédier aux dysfonctionnements de la procédure de sélection adoptée par le Conseil supérieur de la justice. Pour ce faire, il conviendrait que le parlement procède à des entretiens ouverts et transparents avec les candidats, appliquant des critères uniformes pour se prononcer de façon motivée sur les candidats. Compte tenu des questions qui ont été soulevées à propos de la qualité de la liste de candidats, il est important que le parlement ne nomme que le nombre minimal de juges nécessaire au bon fonctionnement de la Cour suprême. Les postes restants devraient être pourvus sur la base d'une nouvelle liste de candidats que le Conseil supérieur de la justice constituerait de façon adéquate, de préférence à l'issue des élections législatives de 2020, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

46. Grâce à l'adoption d'un nouveau règlement intérieur du Parlement géorgien, des progrès ont été accomplis pour renforcer le contrôle parlementaire. Il est important que toutes les parties prenantes modifient leur approche en conséquence.

47. À la suite du tollé suscité par la tentative d'un député russe, président de l'Assemblée interparlementaire sur l'orthodoxie, de prendre la parole devant cette assemblée depuis le siège du président du Parlement géorgien, le président de «Rêve géorgien» M. Bidzina Ivanichvili a annoncé que son parti entendait proposer un amendement constitutionnel pour introduire un système électoral entièrement proportionnel avec un seuil de 0%, qui s'appliquerait dès les élections générales de 2020. Cette initiative, qui répondait à une demande de longue date de l'opposition d'avancer la date d'introduction du système électoral entièrement proportionnel de 2024 à 2020, a été saluée par toutes les parties prenantes et par la communauté internationale, y compris par les rapporteurs chargés de la procédure de suivi pour la Géorgie. Malheureusement, le 14 novembre 2019, l'amendement constitutionnel nécessaire pour introduire ce système électoral proportionnel a été rejeté faute d'avoir obtenu les suffrages nécessaires à son adoption, malgré le soutien de l'ensemble des partis de l'opposition. Dans leur communiqué, les rapporteurs de l'Assemblée ont déploré le fait que le Parlement géorgien n'ait pas adopté les amendements constitutionnels sur le système électoral proportionnel, dont l'introduction était attendue depuis longtemps. Compte tenu du consensus clair de toutes les parties prenantes sur la nécessité d'introduire ce système avant les élections législatives de 2020, l'échec de l'adoption des amendements est incompréhensible; il constitue un pas en arrière.

48. Malheureusement, la «frontiérisation» et l'annexion progressive des régions géorgiennes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par la Fédération de Russie se sont poursuivies en 2019 au même rythme qu'auparavant. Ces actions illégales doivent être condamnées de la manière la plus vigoureuse, car elles déstabilisent la région et entraînent un coût humain inadmissible des deux côtés de la frontière administrative. Le 9 juin 2019, de prétendues «élections législatives» ont été organisées en Ossétie du Sud (Géorgie) et, le 26 août, de prétendues élections présidentielles se sont déroulées en Abkhazie (Géorgie), en violation du droit international. Ces prétendues élections n'étaient ni légitimes ni légales. Réaffirmant le soutien total de l'Assemblée à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie, les rapporteurs ont condamné la tenue de ces élections qui «entravent le règlement pacifique du conflit et au lieu d'unir les gens, ne font que les éloigner davantage»²³.

2.2.6. République de Moldova

49. L'année 2019 a marqué le début d'un tournant politique en République de Moldova. Des élections législatives se sont déroulées le 24 février 2019. Elles ont été observées par une commission ad hoc de l'Assemblée, participant à une mission internationale d'observation des élections. Dans son rapport, M. Claude Kern (France, ADLE) a observé que le nouveau système électoral mixte était contraire aux recommandations de la Commission de Venise. La commission ad hoc a néanmoins jugé que l'élection avait donné lieu à une véritable compétition et que les libertés fondamentales, dans l'ensemble, avaient été

22. Communiqué des corapporteurs après leur visite d'information.

23. Communiqué des corapporteurs.

respectées. L'élection a été bien organisée et s'est déroulée dans le calme, et les candidats ont pu faire campagne en toute liberté. Néanmoins, la campagne a été entachée par des cas isolés de violence à l'égard de candidats, une utilisation abusive des ressources publiques dans des proportions importantes, des allégations d'achat de voix et des distributions de cadeaux impliquant des organisations caritatives liées à des partis politiques.

50. Les élections ont abouti à une absence de majorité au parlement. Dans ce cas, l'article 85 de la Constitution moldave prévoit que les partis disposent de trois mois pour former un gouvernement. Or la Cour constitutionnelle a choisi de calculer le délai de trois mois d'une manière que la Commission de Venise a qualifiée plus tard d'approche «sans précédent», fixant la date d'expiration au 7 juin 2019 à minuit. C'est cependant au lendemain de cette date que deux partis aux positions divergentes, le Parti des socialistes et l'Alliance ACUM, sont parvenus à former une majorité parlementaire et ont signé un «accord temporaire pour démanteler les réseaux oligarchiques en Moldova». Les 8 et 9 juin 2019, la Cour constitutionnelle a jugé ces décisions inconstitutionnelles et a demandé au Président de dissoudre le parlement et de convoquer des élections anticipées. Devant son refus, la cour l'a suspendu. La crise politique et constitutionnelle qui s'en est suivie a incité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à requérir un avis de la Commission de Venise sur l'arrêt de la cour. Le 14 juin, le Parti démocrate a annoncé qu'il rejoignait l'opposition, provoquant une passation de pouvoir. Les corapporteurs ont salué à la fois la résilience du peuple moldave et la passation pacifique du pouvoir et ont invité les autorités à s'assurer que toutes les mesures prises pour «désoligarchiser» le système visent à renforcer l'indépendance des institutions d'État²⁴. La Commission de Venise, quant à elle, a estimé que les droits procéduraux du Président et du parlement avaient été mis à mal par la grande célérité «voire la précipitation» avec laquelle la cour s'était prononcée dans une affaire aussi sensible. La Commission de Venise a conclu que les conditions nécessaires à la dissolution du parlement n'étaient pas réunies.

51. Dans ce contexte, les rapporteurs, M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC) et M^{me} Maryvonne Blondin (France, SOC), ont effectué une visite d'information à Chişinău les 22 et 23 juillet 2019 et ont, à la suite de cette visite, publié un communiqué dans lequel ils se félicitaient des mesures prises pour soustraire les institutions de l'État aux influences extérieures et à celles des milieux d'affaires, tout en appelant au renforcement des institutions démocratiques²⁵. En outre, les rapporteurs ont invité les autorités à s'assurer que les réformes du système judiciaire et du ministère public soient fondées sur des critères clairs et transparents, et que les mesures prises pour «désoligarchiser» le pays soient conformes aux normes du Conseil de l'Europe. Le 10 septembre, la commission a adopté un rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova, qui a fait l'objet d'un débat de l'Assemblée lors de sa session d'octobre. Dans sa [Résolution 2308 \(2019\)](#), l'Assemblée a invité les autorités, avec l'aide du Conseil de l'Europe, à mettre en place une meilleure législation électorale à la suite de l'abolition du mode de scrutin mixte, à réformer le système judiciaire et le ministère public, à lutter contre la corruption et le blanchiment de capitaux conformément aux recommandations formulées en 2019 par le GRECO, à faire la lumière sur le scandale de fraude bancaire de 2014, et à ratifier la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'Assemblée a également souligné que les procédures juridiques entreprises pour «désoligarchiser» le pays devaient à terme contribuer à la consolidation des institutions d'État.

52. S'agissant du règlement du conflit en Transnistrie, l'Assemblée s'est félicitée de la volonté des autorités moldaves de poursuivre les discussions 5+2, qui impliquent la République de Moldova, les autorités *de facto* de Transnistrie, l'OSCE, la Fédération de Russie et l'Ukraine, pour parvenir à un règlement pacifique du conflit en Transnistrie. L'Assemblée a également réitéré son plein soutien à l'intégrité territoriale de la République de Moldova et son appel à la Fédération de Russie pour qu'elle retire ses troupes et son matériel du territoire moldave²⁶.

53. L'Assemblée a également invité les autorités moldaves à s'assurer que les élections locales se déroulant le 20 octobre et le 4 novembre soient organisées conformément aux bonnes pratiques et aux normes de Conseil de l'Europe. Ces élections ont été observées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui a conclu qu'en dépit de quelques lacunes législatives elles s'étaient déroulées de manière ordonnée²⁷. À Chişinău, M. Ion Ceban, du Parti socialiste moldave (PSRM), a été élu maire avec 52% des suffrages²⁸.

24. Communiqué de la commission de suivi.

25. <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7586&lang=1&cat=3>.

26. [Résolution 2308 \(2019\)](#) par.16.

27. <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/republic-of-moldova-preliminary-findings-of-the-local-election-observation-mission>

2.2.7. Fédération de Russie

54. Le 26 juin 2019, l'Assemblée adoptait la [Résolution 2292 \(2019\)](#) ratifiant les pouvoirs de la délégation de la Fédération de Russie et mettait ainsi fin à un boycott de quatre ans de ses travaux par la Fédération de Russie, qui avait engendré au Conseil de l'Europe une crise financière et institutionnelle sans précédent, la Fédération de Russie ayant suspendu sa contribution au budget du Conseil de l'Europe en 2017. À la suite de l'adoption, le 24 juin 2019, de la [Résolution 2287 \(2019\)](#) sur le renforcement du processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote, l'Assemblée avait invité les parlements des États membres du Conseil de l'Europe qui n'étaient pas représentés à l'Assemblée à présenter les pouvoirs de leur délégation à la partie de session de l'Assemblée de juin 2019. Le 25 juin 2019, le Parlement de la Fédération de Russie présentait les pouvoirs de sa délégation pour qu'ils soient ratifiés par l'Assemblée. Ces pouvoirs ont été contestés pour des raisons substantielles (articles 8.1.a et 8.2 du Règlement de l'Assemblée) et la commission de suivi a été saisie pour rapport. En accord avec la pratique établie, j'ai été nommé rapporteur.

55. Regrettant le manque de coopération dont la Fédération de Russie faisait preuve dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée, la commission de suivi s'est dite préoccupée par un certain nombre de tendances négatives allant s'aggravant dans la Fédération de Russie, en matière de démocratie, d'État de droit et de droits de l'homme, cette situation faisant obstacle à l'accomplissement par la Fédération de Russie d'engagements majeurs pris lors de son adhésion, et d'obligations majeures découlant de sa qualité de membre. La commission a néanmoins souligné de nouveau que l'Assemblée avait toujours été attachée au dialogue politique comme moyen de parvenir à des compromis et à des solutions durables. Ainsi qu'il est relevé au paragraphe 7 de la résolution, l'Assemblée constitue l'enceinte la plus importante où peut avoir lieu un dialogue sur les obligations de la Fédération de Russie en vertu du Statut du Conseil de l'Europe, avec la participation de toutes les parties intéressées, et où la délégation russe peut être invitée à rendre des comptes sur la base des valeurs et des principes du Conseil de l'Europe.

56. Néanmoins, la décision de l'Assemblée d'accueillir de nouveau la Fédération de Russie dans son enceinte ne doit pas s'interpréter comme une quelconque complaisance à l'égard d'un certain nombre de tendances ayant un effet déplorable sur les règles de l'État de droit, et qui ne sauraient être acceptées de la part d'un État membre du Conseil de l'Europe. Dans sa résolution, l'Assemblée a invité les autorités russes à mettre en œuvre un ensemble de mesures concrètes en vue de répondre à ces préoccupations et de renforcer le respect des droits de l'homme et de l'État de droit sur son territoire. Il lui a été demandé notamment de libérer les 24 marins ukrainiens arrêtés dans le détroit de Kertch sous le chef d'accusation de «franchissement illégal de la frontière de la Fédération de Russie», de procéder immédiatement à tous les paiements dus au budget du Conseil de l'Europe, de coopérer pleinement et de manière inconditionnelle avec l'équipe commune d'enquête et le ministère public néerlandais pour traduire en justice les responsables de la destruction du vol MH17 de la Malaysia Airlines, de prendre des mesures efficaces pour prévenir les violations des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes (LGBTI) en particulier en République tchétchène, de poursuivre les auteurs de tels actes commis par le passé, et de coopérer pleinement avec la communauté internationale dans l'enquête sur l'assassinat de Boris Nemtsov²⁹.

57. Les rapporteurs ont suivi avec une grande inquiétude l'application arbitraire de la «loi sur l'extrémisme» par les autorités russes. Aussi ont-ils, dans un communiqué publié le 7 février 2019, exprimé leur profonde préoccupation au sujet de la condamnation de M. Dennis Christensen pour «organisation d'activités d'une organisation extrémiste», parce qu'il était un membre actif des Témoins de Jéhovah. Les rapporteurs ont formulé l'espoir que la condamnation de M. Christensen soit annulée par le jugement en appel, et ont invité les autorités à le remettre en liberté dans l'attente de ce jugement³⁰.

58. Lors de sa réunion du 13 novembre 2019, la commission a nommé M. Axel Schäfer (Allemagne, SOC) corapporteur; il succède à M^{me} Angela Smith (Royaume-Uni, ADLE) qui ne siège plus au sein de la commission. Suite au retour à l'Assemblée de la Fédération de Russie, la commission a organisé le 10 septembre 2019 un échange de vues avec M. Jakob Wienen, corapporteur sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le 30 septembre 2019, la commission a organisé une audition sur la société civile et la participation démocratique en Fédération de Russie, avec la participation de M. Vladimir Kara-Murza, Président de la Fondation Boris Nemtsov pour la liberté, M^{me} Emiliya Slabunova, Présidente du Parti

28. <https://www.rferl.org/a/socialist-ion-ceban-elected-new-mayor-of-Chișinău-in-runoff/30251599.html> (lien en anglais)

29. [Résolution 2292 \(2019\)](#), par.13.

30. [Communiqué](#) des corapporteurs.

Yabloko, M. Leonid Volkov, Chef de Campagne de M. Alexei Navalny et M^{me} Tatiana Glushkova, représentante de Mémorial. De plus, le 13 novembre 2019, la commission a tenu un échange de vues avec M. Fredrik Sundberg, Chef du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sur l'exécution des arrêts de la Cour par la Fédération de Russie. Une première visite d'information dans la Fédération de Russie est prévue à titre provisoire au début de l'année 2020.

2.2.8. Serbie

59. La commission a poursuivi sa préparation du rapport sur le respect des obligations et engagements de la Serbie. Le 23 janvier 2019, un avant-projet de rapport a été transmis au Gouvernement serbe pour commentaires; ceux-ci ont été ensuite examinés par la commission au cours de sa réunion du 17 mai 2019 à Londres. La commission, à cette occasion, a procédé à un échange de vues consacré notamment au fonctionnement du parlement et aux réformes législatives et constitutionnelles dont l'Assemblée attend qu'elles répondent à ses demandes. Les corapporteurs continueront à suivre de près toutes les évolutions liées aux sujets de préoccupation soulignés par l'Assemblée dans la [Résolution 1858 \(2012\)](#), à savoir le renforcement du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption, la liberté des médias et les droits des minorités, en vue de la soumission d'un rapport à l'Assemblée parlementaire en 2020, après les élections législatives prévues au printemps.

60. L'année 2019 a également été marquée par un changement de rapporteurs: au cours de sa réunion du 10 avril 2019, la commission a désigné M. Ian Liddell-Grainger (Royaume-Uni, CE/AD) qui succède à M. Robert Goodwill (Royaume-Uni, CE/AD). M. Piero Fassino (Italie, SOC) a succédé à M^{me} Maria Guzenina (Finlande, SOC) comme corapporteur le 10 septembre 2019.

2.2.9. Turquie

61. Les rapporteurs ont continué à suivre de près un certain nombre d'évolutions préoccupantes en Turquie. Le 21 janvier 2019, l'Assemblée a tenu un débat selon la procédure d'urgence sur l'«aggravation de la situation des membres de l'opposition politique en Turquie: que faire pour protéger leurs droits fondamentaux dans un Etat membre du Conseil de l'Europe?». Dans la [Résolution 2260 \(2019\)](#), l'Assemblée a invité les autorités turques à respecter pleinement les droits des membres des partis d'opposition, et notamment à garantir l'immunité parlementaire, à revoir la loi et la Constitution conformément aux recommandations de la Commission de Venise et à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

62. La Haute Cour pénale de Diyarbakir, dans un arrêt du 28 janvier salué par les corapporteurs, a ordonné la libération de M^{me} Leyla Güven³¹. Cette décision de justice, représentant indiscutablement un pas dans la bonne direction, a été suivie par la libération de l'ancien député HDP M. Sirri Süreyya Önder à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle en octobre 2019. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci a jugé que la liberté d'expression de M. Önder avait été violée et que ses déclarations «n'incitaient pas à la violence, ne constituaient pas un risque de crimes terroristes et ne pouvaient être considérées comme «un encouragement à utiliser les méthodes de l'organisation terroriste [PKK] qui font intervenir la force, la violence ou la menace³²». Les rapporteurs ont félicité la Cour constitutionnelle pour cette décision historique et ont déclaré qu'à la lumière de cet arrêt, ils s'attendaient désormais à ce que d'autres députés et anciens députés indûment emprisonnés et privés de leur immunité soient libérés.

63. Les rapporteurs ont également relevé un certain nombre d'évolutions à propos de la liberté d'expression. Ils ont notamment salué l'arrêt de la Cour constitutionnelle turque du 25 juillet 2019 concernant les «universitaires pour la paix», un groupe de près de 600 professeurs poursuivis pour terrorisme après avoir signé une pétition critiquant les opérations militaires menées dans le sud-est de la Turquie. Les rapporteurs ont relevé que l'arrêt donnait de l'espoir à des centaines d'universitaires poursuivis, condamnés et même emprisonnés pour avoir signé une «déclaration pour la paix»³³. Les rapporteurs ont néanmoins invité les autorités turques à procéder rapidement à un nouveau procès pour les personnes jugées coupables, à annuler les affaires en cours d'appel, à acquitter les personnes toujours poursuivies et à réintégrer les universitaires qui avaient été forcés de démissionner ou qui avaient perdu leur emploi. La commission demeure préoccupée par l'usage abusif par les autorités turques des lois antiterrorisme, dont elles ont fait un

31. [Communiqué des corapporteurs.](#)

32. [Communiqué des corapporteurs.](#)

33. [Communiqué des corapporteurs.](#)

usage d'une fréquence inquiétante à la suite de l'intervention militaire menée dans le nord-est de la Syrie. Cette tendance a notamment affecté un certain nombre de membres locaux de l'opposition politique, y compris des coprésidents du HDP et des membres éminents du CHP.

64. S'agissant de la liberté des médias, la situation ne s'est pas améliorée. En 2019, la Turquie figurait en 157^e position (sur 180) dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières. Selon la Plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, 105 journalistes y sont incarcérés à ce jour.

65. Des élections municipales se sont tenues à Istanbul le 31 mars 2019. Le parti dirigeant AKP, au pouvoir depuis 25 ans, a été battu à 13 000 voix près à Istanbul par le candidat de l'opposition, M. Ekrem Imamoğlu. Le résultat ayant été annulé à la suite d'un appel interjeté auprès du Conseil électoral suprême par le parti dirigeant, une nouvelle élection s'est tenue le 24 juin; l'avance de M. Imamoğlu y a bondi de 13 000 à 775 000 voix. Au cours de sa réunion du 16 mai 2019, la commission a procédé à un échange de vues sur les élections locales; y participait M. Andrew W. Dawson (Royaume-Uni, CRE), responsable de la mission d'observation des élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux présente lors des élections.

66. La délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a observé les deux élections. Les aspects techniques des élections ont été correctement assurés et les commissions des bureaux de vote se sont acquittées de leurs missions avec compétence et diligence. En outre, par leur taux de participation de 85%, les citoyens ont manifesté une saine volonté de prendre part à la décision politique. La procédure a néanmoins été viciée par l'absence d'un climat électoral assurant la liberté et l'équité, d'un même accès aux médias pour tous les partis, et d'une présentation juste et équilibrée de la situation à l'intention des électeurs.

67. Malgré ces tendances antidémocratiques, il existe des évolutions notables. Le 17 octobre, le parlement a adopté une première série de réformes judiciaires. Bien qu'il reste à démontrer que cette réforme renforce les garanties procédurales, améliore les procédures légales et abaisse le nombre de détentions provisoires, il s'agit d'un pas dans la bonne direction et le Conseil de l'Europe est disposé à fournir une assistance dans la mise en œuvre de ces réformes. La préparation d'un «plan d'action pour les droits de l'homme» constitue une autre évolution positive; elle représentera une occasion opportune d'aborder de nombreuses préoccupations soulignées dans les résolutions de l'Assemblée.

68. À la lumière de ces évolutions, la commission a tenu, lors de sa réunion du 13 novembre 2019, une audition sur les réformes du système judiciaire et sur le futur plan d'action pour les droits de l'homme, et sur leur impact escompté sur la liberté d'expression et de réunion. Ont participé à cet échange de vues des représentants du ministère de la Justice, d'Amnesty International et des trois principaux groupes politiques au Parlement turc.

2.2.10. Ukraine

69. Les premier et second tours de l'élection présidentielle se sont déroulés, respectivement, le 31 mars et le 21 avril 2019. Le jour même de son entrée en fonction, le président Volodymyr Zelensky a annoncé son intention de dissoudre le parlement³⁴. Des élections législatives anticipées se sont donc tenues le 21 juillet 2019. Une délégation ad hoc composée de membres de l'Assemblée devait à l'origine participer à l'observation des deux élections. Cependant, à la suite du retour inconditionnel à l'Assemblée de la délégation de la Fédération de Russie, l'Ukraine a informé l'Assemblée que c'était avec regret qu'elle retirait l'invitation à observer les élections législatives³⁵.

70. De l'avis des observateurs internationaux, la campagne qui a précédé les deux tours de l'élection présidentielle s'est déroulée de façon compétitive et pacifique. La liberté d'expression a été respectée et les candidats ont pu faire campagne sans entraves. Les électeurs ont eu la possibilité de se prononcer entre de nombreux candidats. Les deux élections ont néanmoins été entachées par des allégations d'achat de voix et de détournement de fonds publics, notamment par «un recours aux fonds de programmes d'assistance sociale, des hausses de salaires et d'autres incitations financières»³⁶. À l'issue du second tour de l'élection présidentielle, plus de 90 enquêtes judiciaires relatives à des irrégularités lors du premier scrutin avaient été lancées³⁷. L'OSCE et la délégation ad hoc de l'Assemblée se sont accordées pour émettre des réserves

34. [The Guardian](#), 20 mai 2019. (lien en anglais)

35. [Communiqué](#).

36. Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections législatives anticipées, 21 juillet 2019: conclusions préliminaires; Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, second tour de l'élection présidentielle, 21 avril 2019; OSCE, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élection présidentielle, 31 mars 2019: conclusions préliminaires.

quant à l'absence de plafond de dépenses électorales au cours de l'élection présidentielle et à la possibilité, pour les partis, de trouver des financements en dehors du cadre ordinaire. Les réglementations imposant une couverture médiatique impartiale des campagnes et des candidats ont été ouvertement transgressées et mal appliquées. Il y a lieu de déplorer qu'en raison de l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie et de la présence de groupes armés irréguliers, des élections n'aient pu être tenues en Crimée et dans certaines zones de Donetsk et Lougansk.

71. Les rapporteurs continuent à suivre de près les évolutions concernant la liberté des médias et la liberté d'expression. L'Ukraine figure en 102^e position sur 180 dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières³⁸. La Plateforme pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe relève six cas d'impunité de meurtriers, 11 cas de harcèlement et d'intimidation de journalistes et 21 cas qu'elle considère comme ayant un effet dissuasif pour la liberté des médias³⁹. Le 20 juin 2019, le journaliste d'investigation M. Vadym Komarov est décédé des suites de blessures infligées le 4 mai par des agresseurs inconnus dans la ville de Tcherkassy. Le lien possible entre sa mort et ses investigations sur la corruption et les abus de pouvoir à Tcherkassy est extrêmement préoccupant. Il serait inadmissible que l'enquête sur l'affaire de l'assassinat de M. Komarov ne donne aucun résultat tangible, comme c'est souvent le cas dans les enquêtes relatives aux agressions contre des journalistes et des militants anticorruption. Les rapporteurs ont demandé aux autorités, dans un communiqué publié le 2 juillet, de veiller à ce qu'une enquête transparente et efficace sur cet assassinat ait lieu⁴⁰.

72. La commission a également pris note de certaines évolutions dans la lutte contre la corruption. Le 11 avril 2019, les 38 juges à la Haute Cour anticorruption ont été nommés⁴¹, ce dont la commission se félicite. Cette cour rend des arrêts depuis le mois de septembre. Les autorités ukrainiennes doivent désormais s'assurer qu'elles disposent des ressources et des effectifs nécessaires pour traiter les quelque 35 000 affaires relevant potentiellement de sa compétence⁴².

73. Le Président et son parti ont été élus sur un programme qui promettait de mettre fin à la corruption endémique en Ukraine, notamment en réformant le système judiciaire. Parmi les préoccupations principales des citoyens ukrainiens figurent la corruption endémique sévissant notamment dans la magistrature et l'inefficacité du système judiciaire. En septembre 2019, la Verkhovna Rada a adopté un ensemble de réformes relatives au système judiciaire. La commission, afin d'aider à veiller à ce que ces réformes respectent pleinement les normes européennes, a demandé à la Commission de Venise en septembre 2019 un avis «sur les récentes modifications apportées au cadre juridique régissant la Cour Suprême et les organes judiciaires autonomes en Ukraine».

74. Compte tenu de l'importance de la question linguistique en Ukraine, la commission de suivi a demandé le 17 mai 2019 à la Commission de Venise un avis sur la loi ukrainienne pour «assurer le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État».

2.3. Pays engagés dans un dialogue postsuivi

2.3.1. Bulgarie

75. Lors de sa réunion du 16 mai 2019, la commission de suivi a examiné un projet de rapport sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie et a adopté à l'unanimité un projet de résolution.

76. Dans la [Résolution 2296 \(2019\)](#), examinée au cours de la partie de session de juin 2019, l'Assemblée a reconnu les progrès importants accomplis par la Bulgarie depuis l'adoption en 2013 du dernier rapport relatif au dialogue postsuivi. Les autorités bulgares y sont tout particulièrement félicitées pour leur coopération constante avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, les experts juridiques et la Commission de Venise.

77. Des progrès significatifs ont été réalisés dans la réforme du système judiciaire. L'Assemblée s'est félicitée d'un certain nombre d'évolutions notables à cet égard, relevant notamment l'adoption, entre 2015 et 2018, des réformes de la loi relative au système judiciaire et la réglementation ultérieure du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de la magistrature dans son ensemble, la division du Conseil

37. Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, second tour de l'élection présidentielle, 21 avril 2019.

38. <https://rsf.org/fr/ukraine>.

39. <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/ukraine>.

40. Communiqué des corapporteurs.

41. [Transparency International](#), 11 avril 2019 (lien en anglais).

42. *Ibid.*

supérieur de la magistrature en deux chambres, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs, exerçant en toute indépendance leurs pouvoirs de nomination et de sanction disciplinaire des juges, des procureurs et des juges d'instruction, et la création de l'inspection du Conseil supérieur de la magistrature chargé de renforcer la responsabilité de la magistrature, en particulier en matière de prévention de la corruption au sein de la magistrature et de procédures disciplinaires.

78. S'agissant de la lutte contre la corruption, l'Assemblée a salué la création par les autorités d'une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption. Celle-ci est notamment chargée de vérifier l'absence de conflits d'intérêts des hauts fonctionnaires et de contrôler leur patrimoine, de mener des enquêtes sur les allégations de corruption, d'établir des garanties pour la prévention de la corruption et de mettre en place des procédures de saisie et de confiscation des avoirs illicites. Le pays a accompli des progrès considérables en mettant en œuvre un certain nombre de recommandations du GRECO, en particulier avec la modification en 2016 du règlement du parlement afin d'assurer la transparence du processus législatif. En outre, la Bulgarie a consacré des moyens considérables à la formation et à la sensibilisation d'un grand nombre de juges, de procureurs et de membres des forces de l'ordre aux questions relatives à la corruption et au trafic d'influence.

79. Enfin, l'Assemblée reconnaît que d'importants progrès ont été faits ces dernières années pour améliorer les conditions de détention dans les prisons et mettre en œuvre les recommandations du CPT, notamment en modifiant en 2017 la loi relative à l'exécution des peines et à la détention. Ces modifications portaient sur les conditions de détention, les régimes pénitentiaires, les libérations anticipées et le contrôle judiciaire des actes de l'administration pénitentiaire. La commission a salué les progrès accomplis par la Bulgarie dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur la durée excessive des procédures judiciaires et l'absence de recours effectif à cet égard.

80. La commission, cependant, demeure préoccupée par l'absence d'améliorations observée dans un certain nombre de domaines. D'importantes initiatives législatives relatives au système judiciaire ne font l'objet d'aucun grand débat public et les parties prenantes dans leur ensemble ne sont pas suffisamment consultées. La recommandation du GRECO visant à établir des critères clairs, objectifs et transparents pour encadrer les décisions d'accorder une rémunération supplémentaire au sein du système judiciaire n'a pas été mise en œuvre. La situation concernant la liberté des médias en Bulgarie a connu une détérioration systématique ces dernières années, le plus préoccupant étant la concentration de leur propriété et l'absence de transparence. Le discours de haine raciste et intolérant employé dans les déclarations politiques et l'exclusion des représentants roms du processus démocratique continuent à poser un grave problème. Il est profondément regrettable que la Bulgarie n'ait pas encore ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique bien qu'elle l'ait signée en 2016.

81. Au vu de ces éléments, l'Assemblée a décidé de poursuivre un dialogue postsuivi avec la Bulgarie et d'évaluer, en juin 2020, les progrès réalisés dans les domaines suivants: le système judiciaire, la lutte contre la corruption à haut niveau, les médias, le respect des droits de l'homme des minorités, la lutte contre le discours de haine et contre la violence à l'égard des femmes⁴³.

82. Le 2 octobre 2019, la commission a nommé M. Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC) en remplacement de M. Zolt Németh (Hongrie, PPE/DC), qui avait démissionné de ses fonctions de corapporteur.

2.3.2. Monténégro

83. La commission est de plus en plus préoccupée par l'aspect fragmenté et polarisé du climat politique au Monténégro. Le pays a en partie surmonté le blocage engendré par les élections générales d'octobre 2016, auxquelles le Parti démocratique socialiste (Demokratska Partija Socijalista, DPS) avait remporté une victoire écrasante, provoquant le refus de l'ensemble de l'opposition de participer aux travaux du parlement; les membres de l'opposition ont presque tous repris leur siège au parlement, bien que certains groupes aient déclaré qu'ils ne participeraient qu'au comité chargé de la réforme électorale (DCG) et que d'autres aient fluctué dans leur boycott (DF). Cette situation s'est aggravée avec l'affaire dite des enveloppes, qui a commencé en janvier 2019 avec les premières révélations de M. Duško Knežević, propriétaire du groupe Atlas Bank, à propos d'activités crapuleuses auxquelles auraient participé des représentants haut placés du parti au pouvoir dont le Président Đukanović. La révélation la plus frappante, appuyée par un enregistrement vidéo datant de 2016, montrait Duško Knežević manifestement en train de tendre au maire de Podgorica de l'époque, M. Slavoljub Stijepović, une enveloppe contenant, d'après les déclarations ultérieures de

43. [Résolution 2296 \(2019\), par. 22.](#)

M. Knežević, 97 000 \$ destinés à financer une campagne électorale du DPS. Cette somme n'apparaît pas dans les registres comptables du parti. Ces révélations ont suscité le 17 février 2019 des mouvements de protestation de grande ampleur dans plusieurs villes du Monténégro, dont Podgorica, Budva et Herceg-Novi. Leurs organisateurs ont engagé avec des responsables de l'opposition un dialogue à l'origine de l'«accord pour l'avenir», programme politique auquel ont adhéré en avril les 39 députés de l'opposition. Parmi les priorités qui y sont énoncées figurent un gouvernement d'union civique et le boycott de toutes les élections jusqu'à ce que les demandes aient été satisfaites. À ce jour, aucune commission d'enquête n'a été formée au parlement pour faire le jour sur l'«affaire des enveloppes».

84. Le 31 juillet 2019, le parlement a décidé d'élargir le mandat de la commission sur la réforme électorale, transformant celle-ci en commission sur la réforme globale de la législation en matière électorale et dans d'autres domaines. L'objectif de cette commission est de remédier à plusieurs problèmes graves que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe considèrent impératif de résoudre avant la prochaine élection générale, qui se tiendra au plus tard le 20 octobre 2020. À l'exception du groupe politique DF, tous les partis de l'opposition présents au parlement sont représentés au sein de cette commission temporaire.

85. C'est dans ce contexte que s'est déroulée, du 11 au 13 septembre, la visite d'information des corapporteurs à Podgorica. L'objectif de cette visite était d'examiner les évolutions concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, les réformes électorales, la lutte contre la corruption et la situation des médias. Pour être mieux à même de dresser un bilan dans ces domaines, les rapporteurs ont rencontré de nombreux interlocuteurs, dont des membres de la communauté internationale, le vice-président de la commission «pour le suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces et de violences envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias», le directeur de l'agence pour la prévention de la corruption, des représentants de divers groupes politiques siégeant au parlement et des représentants de la magistrature et du ministère de la Culture.

86. Dans un communiqué publié après leur visite, les rapporteurs ont invité les responsables politiques concernés à surmonter leurs divergences afin d'assurer la réforme électorale, qui ne pourra être engagée qu'avec l'appui de l'opposition⁴⁴. Il s'agit là d'une recommandation majeure formulée depuis un certain temps par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe. Les rapporteurs ont salué les progrès incontestables réalisés dans plusieurs domaines, notamment dans celui des droits des personnes LGBTI et des droits des minorités; ces progrès ont valeur d'exemple pour toute la région. Tout aussi apprécié a été le fait que le procureur spécial et le ministère de la Justice aient obtenu des premières condamnations dans des affaires de corruption. Ce premier bilan positif doit néanmoins être renforcé. Par ailleurs, les rapporteurs ont salué l'audace dont ont fait preuve plusieurs organes judiciaires, tels que la Cour constitutionnelle qui a annulé les mandats d'arrêt délivrés contre deux députés dont l'immunité n'avait pas été levée auparavant. Il n'en reste pas moins que de nombreux progrès restent à accomplir, particulièrement dans des domaines tels que l'indépendance des médias. Bien que le cadre juridique des médias ait été renforcé de manière inclusive, et que les forces de police déploient des efforts pour arrêter les auteurs et les suspects d'attaques contre des journalistes, les commanditaires de ces attaques ne sont pas toujours retrouvés. Les journalistes d'investigation peuvent encore faire l'objet de tentatives d'intimidation voire, dans de rares cas, de procédures judiciaires et de détention.

87. Compte tenu de ces éléments, la commission a décidé de procéder, le 11 décembre 2019, à un échange de vues sur la commission «pour le suivi des actions des autorités compétentes dans l'instruction des affaires de menaces et de violences envers des journalistes, d'assassinats de journalistes et de dégradation de biens appartenant à des médias» mise en place par le Monténégro. Les rapporteurs souhaitent présenter un projet de rapport sur le dialogue postsuivi avec le Monténégro lors de la partie de session de l'Assemblée d'avril 2020.

2.3.3. Macédoine du Nord

88. Au cours de l'année qui s'est écoulée depuis la publication du dernier rapport d'activité, plusieurs changements d'envergure sont intervenus en Macédoine du Nord. À la suite d'un référendum tenu le 30 septembre 2018, l'accord historique de Prespa conclu entre la Macédoine du Nord et la Grèce a été ratifié en janvier 2019, résolvant la question du nom du pays après un différend de 27 ans. La Macédoine du Nord, en conséquence, a été invitée à adhérer à l'OTAN. La recommandation publiée le 29 mai 2019 par la Commission européenne, ouvrant les négociations d'adhésion à l'Union européenne, a constitué une autre étape répondant au souhait d'intégration euro-atlantique exprimé par une grande majorité de la population.

44. [Communiqué](#) des corapporteurs suite à leur visite d'information.

89. Les premier et second tours de l'élection présidentielle, qui se sont tenus respectivement le 21 avril et le 5 mai 2019, ont été observés par une délégation ad hoc de l'Assemblée. Celle-ci a estimé que les électeurs avaient pu se prononcer librement et dans une atmosphère sereine, que les candidats avaient pu faire campagne sans entraves et que les libertés fondamentales avaient été respectées⁴⁵. La délégation a salué le fait que l'élection n'ait pas donné lieu à des abus de ressources publiques, et que les fonctionnaires de l'État aient su maintenir une distinction claire entre leurs activités officielles et leurs activités politiques et se soient abstenus de détourner des ressources d'État pour la campagne. La délégation a également salué le travail des médias, qui ont assuré une couverture impartiale et présenté des informations diverses sur les candidats présidentiels et les partis politiques qui les soutenaient, ce qui a permis aux électeurs de faire un choix informé. Néanmoins, les autorités doivent encore régler certains problèmes récurrents du processus électoral, notamment la nécessité de la réforme du code électoral et, d'une manière générale, du système politique, pour garantir l'adhésion des citoyens et leur participation active, indépendamment de leurs origines ethniques. De nombreuses recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH concernant le cadre juridique n'ont toujours pas été appliquées, notamment celles relatives au financement électoral et aux plaintes et appels électoraux.

90. C'est dans ce contexte que les corapporteurs, M^{me} Lise Christoffersen (Norvège, SOC) et M. Valeriu Ghiletschi (République de Moldova, PPE/DC), ont effectué une visite d'information du 28 au 31 mai 2019. Dans un communiqué publié à l'issue de leur mission à Skopje, les rapporteurs ont salué les diverses évolutions positives en Macédoine du Nord⁴⁶, notamment l'établissement d'une nouvelle commission publique pour la prévention de la corruption et des conflits d'intérêt, qui a déjà engagé des enquêtes à la suite d'allégations de népotisme. Les rapporteurs se sont également félicités que les autorités se soient dites prêtes à travailler avec le Conseil de l'Europe et à prendre dûment en compte les recommandations qui leur sont adressées par la Commission de Venise et par le GRECO. Ils ont cependant invité les autorités à combattre les discours de haine sur internet et à veiller à ce que les diverses évolutions positives soient confirmées par la pleine mise en œuvre des lois récemment adoptées et se traduisent par des résultats tangibles.

91. Les rapporteurs ont ensuite présenté un projet de rapport, approuvé le 10 septembre 2019 par la commission de suivi. Celle-ci a en outre nommé M. Aleksander Pociej (Pologne, PPE/DC) corapporteur à la suite de M. Ghiletschi, qui a quitté l'Assemblée.

92. Dans sa [Résolution 2304 \(2019\)](#) débattue le 2 octobre 2019, l'Assemblée a salué la signature, par les principaux partis politiques, des Accords de Pržino, et la résolution, grâce aux négociations, de la crise politique. Cette crise de deux ans avait été provoquée par la publication de conversations recueillies à l'occasion d'écoutes téléphoniques illégales, qui avaient révélé la participation directe de membres haut placés du gouvernement dans des affaires de fraude électorale et d'autres affaires illégales. La crise s'est achevée avec la démission du Premier ministre, M. Gruevski, la signature des accords, la mise en place d'un gouvernement technocratique et l'organisation d'élections législatives anticipées. La résolution a également salué l'attitude constructive dont ont fait preuve les principaux partis d'opposition, qui ont participé activement aux travaux du parlement et ont permis l'adoption d'importants textes législatifs, nécessaires pour répondre à l'aspiration du pays à adhérer à l'Union européenne. S'agissant de la lutte contre la corruption, l'Assemblée a salué le travail impressionnant effectué par le bureau du «Procureur spécial contre les infractions relatives au contenu des interceptions illégales des communications et en résultant», qui a engagé des poursuites dans 20 affaires de haut niveau et a inculpé plus de 100 personnes dans au moins 18 affaires d'infractions pénales graves. L'Assemblée s'est également félicitée du plan de réformes ambitieux du gouvernement (dit plan 3-6-9 et plan 18), qui repose sur les priorités urgentes et les recommandations formulées par le groupe d'experts de haut niveau de la Commission européenne (connues sous le nom de rapport Priebe) dans quatre domaines clés: les réformes du système judiciaire, des services de sécurité, de l'administration publique et des mesures de lutte contre la corruption. Ce plan a entraîné l'adoption de la loi sur les tribunaux et de la loi sur le Conseil de la magistrature, conformes aux recommandations de la Commission de Venise. Les pouvoirs du médiateur ont été renforcés, ainsi que les mécanismes de contrôle sur les forces de police. Une nouvelle loi sur le renseignement a été adoptée en vue de remédier aux problèmes suscités par l'interception illégale de conversations recueillies par écoutes téléphoniques.

93. L'Assemblée a cependant invité les autorités à améliorer la situation dans un certain nombre de domaines, tels que la mise en œuvre des recommandations du GRECO et du CPT. Au vu de ces éléments, elle a décidé de poursuivre le dialogue postsuivi avec la Macédoine du Nord, et d'évaluer dans son prochain

45. Commission *ad hoc* du Bureau, rapport d'observation des élections: Observation de l'élection présidentielle en Macédoine du Nord (21 avril et 5 mai 2019), [Doc. 14897](#), p.7.

46. [Communiqué](#) des corapporteurs suite à leur visite d'information.

rapport les progrès accomplis, en particulier, dans les domaines suivants: la poursuite de la consolidation d'institutions démocratiques durables et fonctionnelles, l'indépendance de la justice, notamment le renforcement de l'indépendance et de la responsabilité des juges et des procureurs, la lutte contre la corruption, la consolidation du cadre électoral, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et aux rapports de la mission d'observation électorale de l'Assemblée, et la poursuite de politiques inclusives visant à garantir les droits des minorités, y compris pour la communauté rom⁴⁷. Depuis l'adoption de cette résolution, l'Union européenne ayant décidé de reporter la décision relative à l'ouverture des négociations d'adhésion, le Premier ministre a convoqué des élections législatives anticipées qui se dérouleront le 12 avril 2020.

2.4. Rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne

94. Les corapporteurs ont effectué une visite d'information à Varsovie les 5 et 6 septembre 2019. Le 11 décembre 2019, la commission a adopté un rapport et un projet de résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne, en vue de les présenter à la partie de session de l'Assemblée de janvier 2020.

95. Dans leur rapport, les corapporteurs soulignent l'ampleur de la crise politique et constitutionnelle qui s'est développée en Pologne à la suite des élections législatives de 2015 et de la mise en place d'une nouvelle majorité gouvernementale. Le parti au pouvoir estime que, par la victoire écrasante qu'il lui a assurée lors des élections, le peuple s'est prononcé sans ambiguïté pour de profondes réformes du système politique et social. Le système judiciaire apparaît comme l'objet prioritaire des réformes, et ce pour deux raisons. D'une part, la population polonaise exprime une insatisfaction croissante vis-à-vis de l'appareil judiciaire, réclamant une administration de la justice efficace et impartiale. D'autre part, les nouveaux responsables politiques voient dans le système judiciaire et la magistrature des institutions qui, abritant les anciennes élites dirigeantes, sapent l'impartialité de la justice et affaiblissent à la fois le programme de réformes du nouveau gouvernement et l'efficacité de l'administration de la justice en Pologne.

96. S'il appartient voire incombe aux autorités polonaises de remédier aux dysfonctionnements du système judiciaire afin de renforcer son indépendance et d'assurer l'impartialité de la justice, il est important que ces réformes soient menées conformément aux normes européennes. Il est tout aussi important qu'elles renforcent l'indépendance de la justice et l'État de droit, et ne risquent pas de les affaiblir ni de les saper. De plus, il serait inadmissible qu'elles signifient un contrôle du pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif ou législatif, voire, pis encore, par la majorité au pouvoir. Malheureusement les réformes du système judiciaire polonais, à de nombreux titres, apparaissent contraires à ces principes et vont à l'encontre des normes européennes. Elles sapent l'indépendance de la justice et l'État de droit en Pologne, et portent gravement atteinte à ces principes. Elles ont, de surcroît, rendu le système judiciaire vulnérable à l'ingérence des responsables politiques et à leurs tentatives de le placer sous la tutelle de l'exécutif, ce qui contrevient aux principes mêmes d'un État démocratique régi par la primauté du droit.

97. Les préoccupations concernant l'indépendance de la magistrature et du système judiciaire polonais et le respect de l'État de droit affectent directement l'Europe dans son ensemble. Elles ne sauraient être considérées comme des problèmes internes et réduites à l'échelle de la Pologne.

98. Deux aspects de la réforme suscitent des inquiétudes particulières: la vulnérabilité du système judiciaire à l'exploitation et à la manipulation politiques, et les pouvoirs excessifs sur la magistrature centralisés au niveau du ministre de la Justice et, dans une moindre mesure, du Président de la Pologne. Les allégations de recours abusifs à des procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs, ainsi que les campagnes de diffamation organisées contre eux, montrent que cette vulnérabilité à l'exploitation et à la politisation n'est malheureusement pas une question d'ordre spéculatif. La concentration de pouvoirs excessifs sur la magistrature sape l'indépendance de cette dernière et discrédite l'État de droit en Pologne; elle appelle des mesures correctives immédiates.

99. Si leur rapport est largement consacré à la réforme du système judiciaire, les rapporteurs ont également exprimé leur préoccupation à propos de la dureté et de l'intolérance des déclarations politiques en Pologne, et de l'atmosphère de plus en plus permissive qu'elles engendrent, nourrissant l'impression que les discours de haine et les attitudes intolérantes à l'égard des minorités et des autres groupes vulnérables bénéficient de l'impunité. Cette situation est inadmissible et les autorités doivent y remédier.

47. [Résolution 2304 \(2019\)](#), par.13.

100. Le 24 octobre 2019, à la suite des contestations, par le parti au pouvoir comme par l'opposition, des résultats des élections au Sénat polonais, les corapporteurs ont publié un communiqué dans lequel ils exprimaient leur profonde préoccupation à propos de la vulnérabilité de la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême, chargée de statuer sur les appels relatifs aux élections. Ils ont fait observer l'importance pour le processus démocratique que toute contestation électorale soit traitée de manière impartiale et conforme aux normes européennes, et que ce traitement soit perçu comme tel. Relevant les interrogations et les perceptions à propos de l'indépendance et de l'impartialité de la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, ils ont exhorté la Cour suprême à faire preuve de la plus grande transparence et impartialité dans le traitement de ces appels. Il convient de noter que les six appels interjetés par le parti au pouvoir ont tous été déclarés irrecevables par la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucune décision n'a encore été prononcée sur les trois appels interjetés par l'opposition.

3. Propositions pour améliorer l'efficacité du travail de la commission et pour remédier aux imprécisions et incohérences dans le règlement qui en régit les travaux.

101. Le nouveau cadre institué pour la préparation des rapports d'examen périodique a fait ressortir un certain nombre d'imprécisions et d'incohérences dans le règlement qui régit les travaux de la commission, et tout particulièrement dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle qu'elle a été modifiée. Cette troisième et dernière partie du rapport contient des propositions pour y remédier.

102. Le pouvoir de la commission de sélectionner les pays qui feront l'objet d'un examen périodique est apparu comme une question centrale. Le mandat de la commission est parfaitement clair à cet égard: la commission a la charge de veiller au respect des obligations contractées par les États membres aux termes du Statut du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'homme et de toutes les autres conventions de l'Organisation auxquelles ils sont parties. En d'autres termes, la commission assure en permanence un suivi du respect, par tous les États membres du Conseil de l'Europe, des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe et, s'il en est, des engagements spécifiques qu'ils ont contractés. En outre, s'agissant de la préparation des rapports d'examen périodique, la [Résolution 1115 \(1997\)](#), telle qu'elle a été modifiée, énonce que la commission mènera, pays par pays, des examens périodiques. Dans sa [Résolution 2261 \(2019\)](#), l'Assemblée a décidé que la sélection des pays faisant l'objet d'un examen périodique serait opérée par la commission de suivi selon ses méthodes de travail internes. La résolution prévoyait notamment que l'Assemblée «substituer[ait] à la méthode [précédente] de sélection fondée sur l'ordre alphabétique une sélection motivée par des raisons de fond, tout en maintenant l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.»

103. Cependant, la [Résolution 1115 \(1997\)](#) n'a pas été modifiée pour prendre en compte cette nouvelle procédure, ce qui a malheureusement entraîné confusion et méprises. Lorsque la commission a présenté sa première liste de pays sélectionnés pour un examen périodique, le Bureau de l'Assemblée y a vu une requête de sa part d'être saisie pour préparer des rapports d'examen périodique sur les pays choisis, et non une simple déclaration comme la commission l'entendait. Par conséquent, le Bureau a retiré un pays de la liste, constituée par la commission, des pays devant faire l'objet d'un examen périodique de suivi.

104. La commission a déploré à l'unanimité cette décision, estimant qu'elle était contraire à son mandat ainsi qu'au Règlement, et qu'elle était susceptible, en raison du caractère arbitraire disproportionné qu'elle conférerait à la sélection des pays devant faire l'objet d'un examen périodique, de porter atteinte à l'objectivité et à l'impartialité de la procédure dans son ensemble. Aussi la commission a-t-elle souhaité demander au Bureau de saisir la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles pour qu'elle formule un avis sur les droits dont dispose la commission dans cette affaire, y compris sur la question de la nécessité d'être explicitement saisie pour rendre des rapports d'examen périodique individuels.

105. Pour éviter toute apparence de traitement discriminatoire, la commission a décidé de suspendre la préparation des trois autres rapports d'examen périodique jusqu'à ce que le problème ait été réglé. Il conviendrait, pour éviter que cette situation se répète à cause de l'imprécision des règles établies, de modifier la [Résolution 1115 \(1997\)](#) afin qu'elle énonce explicitement que «la commission de suivi est saisie pour préparer des examens périodiques réguliers de tous les États membres du Conseil de l'Europe dès lors que ceux-ci ne font pas l'objet d'une procédure complète de suivi ni d'un dialogue postsuivi. La commission de suivi déterminera l'ordre et la fréquence de ces rapports selon ses méthodes de travail internes, en opérant des choix motivés par des raisons de fond, dans l'objectif de consacrer, au fil du temps, des examens périodiques à tous les États membres.» Les méthodes de travail internes évoquées devraient par ailleurs être renforcées pour que soit évité le risque de partialité ou de perception de partialité.

106. En outre, il est important de définir clairement sur quels rapports les autorités du pays en question sont invitées à formuler des observations, et la période pendant laquelle il leur est loisible de le faire. Dans le cas d'un rapport sur le respect des obligations et engagements d'un pays faisant l'objet d'une procédure complète de suivi, les autorités et la délégation du pays disposent d'une durée maximale de trois mois pour formuler des observations sur l'avant-projet de rapport. Bien que les règles établies ne le prévoient pas explicitement, cette pratique a été étendue aux rapports d'examen périodique et aux rapports de dialogue postsuivi. Seuls les rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques, conçus pour permettre à la commission de réagir rapidement à des évolutions plus spécifiques dans un pays, n'appellent pas d'observations des autorités. Il serait important de codifier clairement cette pratique dans les règles qui régissent les travaux de la commission.

107. D'autre part, l'expérience a montré que le délai de trois mois dont les autorités disposent pour formuler leurs observations est trop long, et qu'il nuit à l'efficacité de la procédure d'élaboration des rapports. Je propose par conséquent que ce délai soit réduit à six semaines pour l'ensemble des rapports sur lesquels les autorités peuvent formuler des observations. Pour que tous les pays concernés disposent d'une durée égale, il conviendrait de compenser tout jour férié national compris dans la période de six semaines par l'ajout du nombre de ces jours à la date marquant la fin du délai pour formuler des observations. Je propose donc de modifier le paragraphe 14 du mandat de la commission comme suit: «Lors de l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements, des rapports d'examen périodique sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe et des rapports de dialogue postsuivi, les autorités du pays concerné disposeront d'une durée de six semaines pour formuler leurs observations sur l'avant-projet de rapport que la commission leur aura transmis. Ces observations seront discutées lors de l'examen du projet de rapport par la commission. Les projets de rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques n'appellent pas d'observations des autorités.»

108. Il existe des incohérences dans les règles qui déterminent le nombre de rapporteurs chargés de l'élaboration d'un rapport. L'article 50.1 dispose que la commission de suivi doit nommer deux rapporteurs pour chaque sujet. La [Résolution 1115 \(1997\)](#) et le mandat de la commission prévoient expressément que la commission doit nommer deux rapporteurs pour l'élaboration des rapports suivants: avis sur les demandes d'ouverture d'une procédure de suivi, rapports sur le respect des obligations et engagements des pays, rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques et rapports de dialogue postsuivi. Aucune indication ne figure dans ces deux textes sur le nombre de rapporteurs que la commission doit nommer pour les autres types de rapports. Aussi la commission a-t-elle pu nommer un rapporteur unique pour l'élaboration de rapports qui ne font pas l'objet d'une mention expresse dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) ni dans le mandat de la commission. Jusqu'à présent il s'agissait des rapports d'activité et des rapports sur l'examen des pouvoirs.

109. Or les rapports d'examen périodique qui ne font pas l'objet d'une mention expresse dans les règles citées ci-dessus introduisent une nouvelle situation. La nomination d'un rapporteur unique pour les rapports d'examen périodique irait à l'encontre de l'esprit de ces règles. Aussi ces dernières devraient-elles être clarifiées. Je propose donc d'insérer dans la [Résolution 1115 \(1997\)](#) un nouveau paragraphe énonçant que «Conformément à l'article 50.1 et à moins qu'il en soit disposé autrement, la commission de suivi procédera à la nomination de deux rapporteurs issus de pays et de groupes politiques différents pour l'élaboration des rapports sur le respect des obligations et engagements d'un pays, des rapports sur le fonctionnement des institutions démocratiques, des rapports sur le dialogue postsuivi et des rapports d'examen périodique.»

110. À ce propos, il convient de relever que la commission a fait face à des difficultés croissantes pour identifier des rapporteurs disposant d'assez de temps pour s'acquitter de leur mission de rapporteur pour le suivi d'un pays et en particulier des visites périodiques dans le pays. Aussi la décision de nommer deux rapporteurs pour l'élaboration de chaque rapport de suivi d'un pays devrait-elle être assortie d'une autorisation qui leur serait donnée, en cas d'impossibilité de s'accorder sur une date pour la visite, de décider qu'un seul d'entre eux effectue la visite d'information. Il devrait être souligné que cette décision doit être réservée à des circonstances exceptionnelles et ne saurait être systématisée. En outre, aucune déclaration ou note d'information ne saurait être publiée à l'issue de la visite sans l'accord des deux rapporteurs. Cette autorisation s'accorde avec le cadre général des méthodes de travail internes de la commission et n'appelle pas de modification de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) ni du mandat de la commission.

111. La composition de la commission de suivi, qui constitue l'une des garanties de sa neutralité et de son impartialité, représente un autre sujet de réflexion d'importance. Elle est régie par la [Résolution 1115 \(1997\)](#) (cf. articles 6 à 8) qui dispose qu'il appartient aux groupes politiques de proposer des candidats qui sont nommés par le Bureau, cette nomination étant ensuite soumise pour ratification à l'Assemblée. La résolution invite les groupes politiques à proposer un nombre de noms supérieur au nombre de places prévues, afin de permettre au Bureau de réaliser l'équilibre souhaité dans la répartition géographique des membres de la

commission. En dépit de cette disposition, la composition de la commission ne reflète pas systématiquement, dans les faits, la composition de l'Assemblée. À titre d'exemple, à la date du 21 novembre 2019, les pays suivants ne sont pas représentés à la commission alors que 11 sièges y sont vacants: l'Andorre, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine⁴⁸, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, Monaco, le Monténégro, la Fédération de Russie, Saint-Marin et l'Ukraine. La commission étant chargée d'assurer un suivi de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, il est essentiel que tous les États membres y soient représentés, en la personne de membres de la majorité qui y exerce le pouvoir comme de partis de l'opposition. Nous sommes certes tenus, en vertu de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'inviter systématiquement un représentant de la majorité comme de l'opposition au sein du pays qui fait l'objet des débats de la commission (dès lors que celui-ci n'est pas représenté par un membre de la commission), mais cela ne saurait présenter les avantages qu'offre la participation permanente aux discussions, aux partages d'expérience et aux échanges de bonnes pratiques.

112. Par conséquent, la commission gagnerait à voir ses membres nommés par les délégations nationales et non par les groupes politiques. Dans un tel scénario, chaque délégation serait invitée à désigner deux membres, l'un représentant la majorité au pouvoir et l'autre l'opposition. Pour veiller à la représentation adéquate des groupes politiques, dans cette configuration, chaque groupe pourrait être représenté soit par son président ou d'un représentant dûment désigné. Le changement des règles de la composition de la commission de suivi nécessiterait une modification du Règlement de l'Assemblée, cette prérogative revenant à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et devrait être préparée en collaboration avec cette commission. La commission devrait réfléchir à la possibilité de modifier sa composition au cours de l'année 2020 et revenir sur cette question dans le cadre du rapport d'activité 2020.

113. Il convient cependant de souligner que la présence d'un membre de l'opposition et d'un membre de la majorité au pouvoir ne suffit pas à elle seule à s'assurer que toutes les opinions politiques méritant de s'exprimer dans le débat y sont représentées. Aussi la commission pourrait-elle envisager, s'inspirant d'expériences positives par le passé, de mener une audition à laquelle participerait l'ensemble des forces politiques, lorsqu'elle examine les observations des autorités sur un avant-projet de rapport portant sur le respect des obligations et engagements du pays, sur le dialogue postsuivi engagé avec lui ou sur un examen périodique du respect des obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe.

48. La Bosnie-Herzégovine et l'Ukraine, au moment de la rédaction du présent rapport, ne disposent pas de délégation auprès de l'Assemblée. Leur mention dans cette liste obéit à un souci d'exhaustivité.

Annexe 1

Traités du Conseil de l'Europe signés et/ou ratifiés entre janvier et le 17 décembre 2019 par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe

Pays	Traités signés et/ou ratifiés entre janvier et le 19 décembre 2019	Signature / ratification
Albanie	STE n° 050 Convention relative à l'élaboration d'une pharmacopée européenne	Ratification: 08/11/2019
Andorre	STCE n° 214 Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 28/01/2019
Arménie	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 02/10/2019
Autriche	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 02/10/2019
Azerbaïdjan	STCE n° 212 Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Signature: 15/10/2019
	STCE n° 201 Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels	Ratification: 19/12/2019
Belgique	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Bosnie-Herzégovine	STE n° 127 Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Signature: 26/11/2019
Bulgarie	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 12/06/2019 Ratification: 10/12/2019
	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Ratification: 10/12/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Ratification: 10/12/2019
Croatie	STCE n° 211 Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique	Ratification: 20/09/2019
	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 216 Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 22/03/2019 Ratification: 18/12/2019
Chypre	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 09/01/2019
République tchèque	STCE n° 203 Protocole additionnel à la Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine relatif aux tests génétiques à des fins médicales	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 30/04/2019
Danemark	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Ratification: 25/01/2019

Pays	Traités signés et/ou ratifiés entre janvier et le 19 décembre 2019	Signature / ratification
Estonie	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Signature: 14/10/2019 Ratification: 16/12/2019
Finlande	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
France	STCE n° 216 Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains	Signature: 25/11/2019
Géorgie	STCE n° 207 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales	Signature: 27/11/2019 Ratification: 27/11/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Ratification: 13/03/2019
Allemagne	STE n° 086 Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 212 Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 217 Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme	Ratification: 30/08/2019
	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Signature: 16/05/2019
Grèce	STCE n° 214 Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Ratification: 05/04/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 06/09/2019
Hongrie	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 29/04/2019 Ratification: 10/09/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 09/01/2019
Islande	STCE n° 205 Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics	Signature: 16/05/2019
	STE n° 176 Convention européenne du paysage	Ratification: 11/12/2019
Irlande	STE n° 098 Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Signature: 22/03/2019 Ratification: 22/03/2019
	STCE n° 210 Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique	Ratification: 08/03/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 16/05/2019 Ratification: 16/05/2019
Italie	STE n° 182 Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale	Ratification: 30/08/2019
	STCE n° 209 Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Ratification: 30/08/2019
	STCE n° 212 Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Ratification: 30/08/2019
	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Ratification: 11/06/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 05/03/2019
Lettonie	STCE n° 216 Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains	Ratification: 09/07/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Ratification: 17/04/2019
Liechtenstein	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Signature: 21/11/2019

Pays	Traités signés et/ou ratifiés entre janvier et le 19 décembre 2019	Signature / ratification
Lituanie	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Ratification: 14/10/2019
Luxembourg	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Malte	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
République de Moldova	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Ratification: 07/03/2019
Monaco	STCE n° 198 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	Ratification: 23/04/2019
Monténégro	STE n° 127 Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Signature: 03/10/2019
	STCE n° 216 Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains	Ratification: 05/02/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 28/06/2019 Ratification: 09/08/2019
	STCE n° 221 Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels	Signature: 08/04/2019
	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Signature: 28/06/2019
Pays-Bas	STCE n° 214 Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Ratification: 12/02/2019
	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Signature: 16/07/2019
Macédoine du Nord	STE n° 127 Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Ratification: 30/09/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 05/12/2019
Norvège	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Pologne	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Ratification: 18/04/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 16/05/2019
Portugal	STCE n° 209 Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition	Ratification: 08/04/2019
Roumanie	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Fédération de Russie	STE n° 182 Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale	Ratification: 16/09/2019
Saint-Marin	STE n° 185 Convention sur la cybercriminalité	Ratification: 08/03/2019
	STE n° 189 Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques	Ratification: 08/03/2019
	STCE n° 205 Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Signature: 16/05/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 16/07/2019

Pays	Traités signés et/ou ratifiés entre janvier et le 19 décembre 2019	Signature / ratification
Serbie	STE n° 127 Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Signature: 13/06/2019 Ratification: 30/08/2019
	STCE n° 211 Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique	Signature: 02/10/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 22/11/2019
République slovaque	STCE n° 217 Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 214 Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales	Ratification: 17/12/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 17/12/2019
	STCE n° 189 Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques	Signature: 17/12/2019
Slovénie	STCE n° 211 Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique	Signature: 06/03/2019
	STCE n° 217 Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme	Ratification: 25/11/2019
	STCE n° 219 Protocole portant amendement à la Convention européenne du paysage	Ratification: 06/03/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 16/05/2019
Espagne	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Ratification: 06/09/2019
Suède	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Suisse	STE n° 094 Convention européenne sur la notification à l'étranger des documents en matière administrative	Ratification: 04/06/2019
	STCE n° 199 Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société	Signature: 10/04/2019 Ratification: 07/11/2019
	STCE n° 215 Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives	Ratification: 16/05/2019
	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Ratification: 21/11/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 10/04/2019 Ratification: 10/04/2019
	STCE n° 222 Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées	Ratification: 21/11/2019
	STCE n° 223 Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel	Signature: 21/11/2019
Turquie	STE n° 193 Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée)	Ratification: 07/02/2019
Ukraine	Pas de traité signé et/ou ratifié entre janvier et décembre 2019	
Royaume-Uni	STCE n° 218 Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors des matches de football et autres manifestations sportives	Signature: 15/05/2019
	STCE n° 220 Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée)	Signature: 07/02/2019

Annexe 2

Tableau des ratifications et signatures des principales conventions du Conseil de l'Europe dotées d'un mécanisme de suivi par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe en décembre 2019

Abréviations

- R: Ratifié
- S: Signé mais pas ratifié
- -: Ni signé ni ratifié
- CEDH: Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- Convention d'Istanbul: Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
- CSE: Charte sociale européenne (1961 ou révisée)
- CPMN: Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
- CERLM: Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
- NB: les conventions suivantes ne figurent pas dans ce tableau car elles ont été ratifiées par tous les Etats membres:
- STE n° 005 Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
- STE n° 122 Charte européenne de l'autonomie locale
- STE n° 126 Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- STE n° 141 Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (1990)
- STE n° 173 Convention pénale sur la corruption
- STCE n° 194 Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention

Etats membres	Total des conventions signées ou ratifiées (sur 225)	PREEMINENCE DU DROIT		DROITS DE L'HOMME						Droits des minorités		
		Convention civile sur la corruption	Convention relative au blanchiment, au dépiantage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme	Protocoles CEDH			Droits sociaux			CSE	CPMN	CERLM
				6	12	13	Convention d'Istanbul	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains	Protocolo CSE relatif aux réclamations collectives			
Albanie	85 R 4 S	R	R	R	R	R	R	R	– 1961 R rev	–	R	–
Andorre	53 R 5 S	S	–	R	R	R	R	R	– 1961 R rev	–	–	–
Arménie	63 R 19 S	R	R	R	R	S	S	R	– 1961 R rev	–	R	R
Autriche	116 R 34 S	R	S	R	S	R	R	R	R1961 R rev	S	R	R
Azerbaïdjan	65 R 8 S	R	R	R	S	–	–	R	– 1961 R rev	–	R	S
Belgique	137 R 38 S	R	R	R	S	R	R	R	R1961 R rev	R	S	–
Bosnie-Herzégovine	87 R 6 S	R	R	R	R	R	R	R	– 1961 R rev	–	R	R
Bulgarie	88 R 18 S	R	R	R	–	R	S	R	– 1961 R rev	–	R	–
Croatie	98 R 10 S	R	R	R	R	R	R	R	R1961 S rev	R	R	R
Chypre	137 R 19 S	R	R	R	R	R	R	R	R1961 R rev	R	R	R
République tchèque	112 R 13 S	R	–	R	S	R	S	R	R1961 S rev	R	R	R
Danemark	140 R 16 S	S	R	R	–	R	R	R	R1961 S rev	S	R	R

Etats membres	Total des conventions signées ou ratifiées (sur 225)	PREEMINENCE DU DROIT		DROITS DE L'HOMME						Droits sociaux		Droits des minorités	
		Convention civile sur la corruption	Convention relative au blanchiment, au dépiantage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme	Protocoles CEDH			Convention d'Istanbul	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains	CSE	Protocole CSE relatif aux réclamations collectives	CPMN	CERLM	
				6	12	13							
Estonie	92 R 13 S	R	S	R	S	R	R	R	– 1961 R rev	–	R	–	
Finlande	113 R 14 S	R	S	R	R	R	R	R	R1961 R rev	R	R	R	
France	139 R 39 S	R	R	R	–	R	R	R	R1961 R rev	R	–	S	
Géorgie	76 R 13 S	R	R	R	R	R	R	R	– 1961 R rev	–	R	–	
Allemagne	135 R 41 S	S	R	R	S	R	R	R	R1961 S rev	–	R	R	
Grèce	103 R 57 S	R	R	R	S	R	R	R	R1961 R rev	R	S	–	
Hongrie	91 R 19 S	R	R	R	S	R	S	R	R1961 R rev	S	R	R	
Islande	88 R 38 S	S	S	R	S	R	R	R	R1961 S rev	–	S	S	
Irlande	106 R 18 S	S	–	R	S	R	R	R	R1961 R rev	R	R	–	
Italie	135 R 45 S	R	R	R	S	R	R	R	R1961 R rev	R	R	S	
Lettonie	100 R 8 S	R	R	R	S	R	S	R	R1961 R rev	–	R	–	
Liechtenstein	88 R 9 S	–	S	R	S	R	S	R	S1961 – rev	–	R	R	

Etats membres	Total des conventions signées ou ratifiées (sur 225)	PREEMINENCE DU DROIT		DROITS DE L'HOMME						Droits des minorités		
		Convention civile sur la corruption	Convention relative au blanchiment, au dépiantage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme	Protocoles CEDH			Droits sociaux					
				6	12	13	Convention d'Istanbul	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains	CSE	Protocole CSE relatif aux réclamations collectives	CPMN	CERLM
Lituanie	101 R 13 S	R	S	R	–	R	S	R	– 1961 R rev	–	R	–
Luxembourg	138 R 52 S	S	S	R	R	R	R	R	R1961 S rev	–	S	R
Malte	99 R 15 S	R	R	R	R	R	R	R	R1961 R rev	–	R	S
République de Moldova	94 R 13 S	R	R	R	S	R	S	R	– 1961 R rev	–	R	S
Monaco	53 R 3 S	–	R	R	–	R	R	R	– 1961 S rev	–	–	–
Monténégro	88 R 7 S	R	R	R	R	R	R	R	– 1961 R rev	–	R	R
Pays-Bas	152 R 19 S	R	R	R	R	R	R	R	R1961 R rev	R	R	R
Macédoine du Nord	94 R 10 S	R	R	R	R	R	R	R	R1961 R rev	–	R	S
Norvège	153 R 12 S	R	–	R	S	R	R	R	R1961 R rev	R	R	R
Pologne	96 R 15 S	R	R	R	–	R	R	R	R1961 S rev	–	R	R
Portugal	129 R 32 S	–	R	R	R	R	R	R	R1961 R rev	R	R	–
Roumanie	107 R 15 S	R	R	R	R	R	R	R	S1961 R rev	–	R	R

Etats membres	Total des conventions signées ou ratifiées (sur 225)	PREEMINENCE DU DROIT		DROITS DE L'HOMME						Droits des minorités		
		Convention civile sur la corruption	Convention relative au blanchiment, au dé pistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme	Protocoles CEDH			Droits sociaux			CPMN	CERLM	
				6	12	13	Convention d'Istanbul	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains	CSE			Protocole CSE relatif aux réclamations collectives
Fédération de Russie	65 R 16 S	–	R	S	–	–	–	–	–	1961 R rev	R	S
Saint-Marin	60 R 12 S	–	R	R	R	R	R	R	R	–	R	–
Serbie	82 R 9 S	R	R	R	R	R	R	R	R	–	R	R
République slovaque	102 R 9 S	R	R	R	S	S	S	R	R	R1961 R rev	R	R
Slovénie	111 R 14 S	R	R	R	R	R	R	R	R	S1961 R rev	R	R
Espagne	135 R 10 S	R	R	R	R	R	R	R	R	–	R	R
Suède	142 R 16 S	R	R	–	R	R	R	R	R	R1961 R rev	R	R
Suisse	128 R 13 S	–	–	R	–	R	R	R	R	S1961 – rev	R	R
Turquie	121 R 31 S	R	R	R	S	R	R	R	R	R1961 R rev	–	–
Ukraine	92 R 25 S	R	R	R	R	R	S	R	R	S1961 R rev	R	R
Royaume-Uni	122 R 26 S	S	R	–	R	S	R	R	R	R1961 S rev	–	R