

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

Doc. XII-bis
N. 38

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Parte II della Sessione 2007
(Strasburgo, 16-20 aprile 2007)

Résolution n. 1548 (2007) ⁽¹⁾

Evolution de la procédure de suivi de l'Assemblée

Annunziata il 2 agosto 2007

1. L'Assemblée parlementaire prend acte de l'important travail effectué par sa commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Les efforts constants de cette commission pour garantir le plein respect de la démocratie, l'État de droit et la protection des droits de l'homme ont porté leurs fruits dans les 20 pays qu'elle suit depuis sa création, il y a dix ans. Actuellement, 13 pays font l'objet d'une procédure de suivi ou sont engagés dans un dialogue post-suivi. La commission enquête également sur les demandes d'ouverture d'une procédure de suivi au titre de l'Italie et du

Royaume-Uni, et a activement participé à la procédure d'adhésion du Monténégro.

2. Le dialogue continu avec les autorités des pays sous suivi a, au fil des ans, permis à la commission d'établir des feuilles de route qui sont souvent reprises dans les plans d'action nationaux (par exemple en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova et en Ukraine) élaborés en vue de remplir les engagements spécifiques pris au moment de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Des progrès ont été réalisés dans tous les domaines, malgré quelques revers dus à des situations changeantes ou à des impasses politiques.

3. L'Assemblée regrette que les guerres et les conflits passés de l'Europe continuent à entraver l'évolution vers des démocraties opérationnelles à part entière: plusieurs milliers de personnes restent encore portées disparues dans le Caucase et dans les Balkans; la Géorgie et la

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

Moldova n'ont pas pu reprendre le contrôle de leurs régions séparatistes (Abkhazie et Ossétie du Sud, Transnistrie); et le conflit du Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan n'est toujours pas résolu. Ces régions sont de véritables « trous noirs » au regard de la protection efficace des droits de l'homme. La situation est similaire en Tchétchénie, dans la Fédération de Russie. Une tutelle internationale demeure nécessaire en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

4. En dépit de l'avancée considérable des réformes électorales, la conduite d'élections libres et équitables reste problématique dans plusieurs Etats membres. Néanmoins, les élections qui ont eu lieu en Bosnie-Herzégovine, en Géorgie, au Monténégro, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Ukraine ont été jugées libres et équitables dans l'ensemble. La couverture médiatique partielle ou insuffisante des campagnes électorales est source de préoccupations en Moldova et dans la Fédération de Russie, de même que la fraude dans le vote par correspondance au Royaume-Uni.

5. Dans un certain nombre de pays, la vie politique parlementaire est soit monopolisée par le parti le plus fort (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Fédération de Russie et, dans une certaine mesure, Moldova et Turquie), soit totalement polarisée sur deux partis ou blocs (Albanie), soit si fragmentée que des coalitions fragiles doivent être formées (Bosnie-Herzégovine, Serbie). L'abus de stratégies de boycott par les partis d'opposition ou leur refus de prendre part aux élections ne favorise pas le processus démocratique (Albanie, Azerbaïdjan). L'idée qu'une opposition forte est profitable à la démocratie, au lieu d'être une gêne, n'est pas encore ancrée dans toutes les mentalités. Les seuils électoraux restent trop élevés en Géorgie, dans la Fédération de Russie et en Turquie. Le rôle du parlement comme contrepois nécessaire au pouvoir exécutif est compris en théorie mais non en pratique, car les parlements n'ont pas les structures, le personnel ni l'expertise juridique nécessaires.

6. La réforme constitutionnelle demeure indispensable pour garantir un système opérationnel d'équilibre entre

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

7. La réforme de l'autonomie locale, en particulier la décentralisation durable, est un processus difficile et assez long qui n'est pas encore achevé dans bon nombre de pays. Les dispositions minimales de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122) ne sont pas encore intégralement appliquées, par exemple en Arménie, en Azerbaïdjan, en Moldova, au Monténégro, dans la Fédération de Russie, en Serbie et en Ukraine.

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

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

10. Le respect total du principe de l'Etat de droit pose de grands problèmes

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

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

12. En matière de respect des droits de l'homme, l'Assemblée note avec satisfaction que la grande majorité des pays sous suivi ont ratifié les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, conformément à leurs engagements d'adhésion. La Fédération de Russie demeure le seul Etat membre du Conseil de l'Europe n'ayant pas ratifié le Protocole no 6 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (la Convention) sur l'abolition de la peine de mort (STE no 114). Elle

est également le seul Etat membre à n'avoir pas ratifié le Protocole no 14 à la Convention, amendant le système de contrôle de la Convention (STCE no 194), retardant ainsi son entrée en vigueur. L'Assemblée est aussi particulièrement préoccupée par la lenteur de la ratification du Protocole no 12 à la Convention (STE no 177) et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148). Bien que la ratification de conventions et l'adoption de lois soient une condition sine qua non, leur mise en œuvre sur le terrain et en pratique reste partout le principal obstacle à la protection des droits de l'homme. Il s'agit d'une question de volonté politique, mais aussi de capacités administratives et de moyens budgétaires. Le processus de démocratisation doit également s'accompagner d'efforts sérieux et durables dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme. Une fois de plus, l'Assemblée renvoie aux résolutions pertinentes qu'elle a adoptées pour chaque pays sur proposition de la commission de suivi.

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

mesure exceptionnelle, à savoir la publication d'une déclaration sur la situation dans la République tchétchène, étant donné que la Fédération de Russie ne coopère pas ou refuse d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du CPT.

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

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

16. L'Assemblée est consciente du fait que les points faibles identifiés par sa commission de suivi dans les 13 Etats faisant actuellement l'objet d'une procédure de suivi ou engagés dans un dialogue postsuivi sont parfois per us comme des reproches injustes adressés à des pays qui ont subi d'énormes changements, le plus souvent en moins d'une

décennie. De plus, l'Assemblée a conscience du fait que la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme ne sont jamais définitivement acquis et qu'il est nécessaire de rappeler aussi aux 33 autres Etats membres du Conseil de l'Europe de respecter leurs obligations statutaires en tant qu'Etats membres de cette Organisation.

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

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

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

20. L'Assemblée se félicite tout particulièrement que, à la suite de l'adoption de la Résolution 1515 (2006), l'Autriche et la Belgique aient ratifié la Convention civile sur la corruption (STE no 174), que l'Autriche ait adhéré au Groupe d'Etats

contre la corruption (GRECO); que Andorre et la Belgique aient ratifié le Protocole no 14 à la Convention; que la France ait ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale; et que la République tchèque ait ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

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

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

22.1. invite les parlements nationaux des pays concernés:

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

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

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

l'Assemblée, ainsi que les résolutions et recommandations pertinentes adoptées par l'Assemblée;

22.3. note que:

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

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

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

23. Ayant noté que plusieurs Etats membres en cours d'examen n'ont pas encore été soumis à certains mécanismes de suivi spécialisés de l'Organisation pui-

qu'ils n'ont pas ratifié les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe ou n'ont pas encore adhéré aux organes compétents, l'Assemblée invite les Etats membres concernés à prendre les mesures qui s'imposent au cours des trois prochaines années. Une fois encore, c'est aux parlements nationaux qu'incombe plus particulièrement la responsabilité de promouvoir la ratification. Notamment, l'Assemblée incite vivement:

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

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

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

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

23.5. l'Italie et la Lettonie à ratifier le Protocole no 13 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, relatif à

l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (STE no 187);

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

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

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

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

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

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

N. B. Traduzione non ufficialeRisoluzione n. 1548 (2007) ⁽¹⁾

Evoluzione della procedura di monitoraggio dell'Assemblea

1. L'Assemblea parlamentare prende atto dell'importante lavoro compiuto dalla Commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (qui di seguito denominata « commissione di monitoraggio »). I costanti sforzi della suddetta commissione volti a garantire il pieno rispetto della democrazia, lo stato di diritto e la protezione dei diritti umani hanno portato frutti nei 20 paesi che la commissione segue sin dalla sua creazione, avvenuta dieci anni fa. Attualmente, 13 paesi sono oggetto di una procedura di monitoraggio o sono impegnati in un dialogo postmonitoraggio. La commissione è anche in fase di valutazione delle richieste di apertura di una procedura di monitoraggio nei confronti dell'Italia e del Regno Unito e ha partecipato attivamente alla procedura di adesione del Montenegro.

2. Il dialogo costante con le autorità dei paesi sotto monitoraggio ha, nel corso degli anni, permesso alla commissione di stabilire delle *road map* che sono spesso riprese nei piani di azione nazionali (per esempio in Armenia, in Azerbaigian, in Moldavia e in Ucraina), elaborati al fine di

ottemperare agli impegni specifici presi al momento dell'adesione al Consiglio d'Europa. Sono stati compiuti dei progressi in tutti i campi, nonostante alcuni aspetti negativi dovuti a situazioni mutevoli e di stallo politico.

3. L'Assemblea deplora che le guerre e conflitti europei del passato continuino ad ostacolare l'evoluzione verso democrazie pienamente operative: diverse migliaia di persone restano ancora scomparse nel Caucaso e nei Balcani; la Georgia e la Moldavia non sono riuscite a riprendere il controllo delle regioni separatiste (Abkhazia e Ossezia meridionale, Transnistria); e il conflitto del Nagorno-Karabakh tra Armenia e Azerbaigian resta irrisolto. Queste regioni sono dei veri « buchi neri » rispetto alla protezione efficace dei diritti umani. La situazione è simile in Cecenia, nella Federazione russa. Resta necessario un regime di tutela internazionale in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo.

4. Nonostante il notevole progresso delle riforme elettorali, in numerosi stati membri l'organizzazione di elezioni libere ed eque resta problematica. Ciononostante, le elezioni che hanno avuto luogo in Bosnia-Erzegovina, in Georgia, in Montenegro, in Serbia, nella « ex-Repubblica jugoslava di Macedonia » e in Ucraina sono state giudicate nel complesso libere ed eque. La copertura mediatica parziale o insufficiente delle campagne elettorali è fonte di preoccupazione in Moldavia e nella Federazione russa, come pure le

(1) *Dibattito in Assemblea* del 18 aprile 2007 (15^a seduta) (V. Doc. 11214, relazione della commissione per il rispetto degli obblighi e degli impegni degli Stati membri del Consiglio d'Europa (commissione di monitoraggio), relatore: On. Lintner). *Testo adottato dall'Assemblea* il 18 aprile 2007 (15^a seduta).

frodi sul voto per corrispondenza nel Regno Unito.

5. In alcuni paesi, la vita politica parlamentare è monopolizzata dal partito più forte (Armenia, Azerbaigian, Georgia, Federazione russa e, in una certa misura, Moldavia e Turchia), o totalmente polarizzata su due partiti o schieramenti (Albania), o ancora talmente frammentata che rendere necessaria la formazione di coalizioni fragili (Bosnia-Erzegovina, Serbia). L'abuso di strategie ostruzionistiche da parte dei partiti di opposizione o il rifiuto di prendere parte alle elezioni non favorisce il processo democratico (Albania, Azerbaigian). L'idea che un'opposizione forte sia un vantaggio per la democrazia, e non un intralcio, non è ancora radicata in tutte le mentalità. Le soglie elettorali restano troppo elevate in Georgia, nella Federazione russa e in Turchia. Il ruolo del parlamento come contrappeso necessario al potere esecutivo è compreso in teoria, ma non in pratica, poiché i parlamenti non hanno le strutture, né il personale, né la competenza giuridica necessari.

6. La riforma costituzionale resta indispensabile per garantire un sistema operativo che garantisca equilibrio tra poteri e contro poteri. In una certa misura sono state realizzate con successo delle riforme in Armenia, mentre altre sono rimaste a diversi stadi incomplete in Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina e in Turchia. Per le Costituzioni adottate recentemente (Serbia), i progetti di Costituzione (Montenegro) e gli emendamenti costituzionali (Georgia, Liechtenstein e Ucraina), la questione della compatibilità con le norme europee è sempre attuale, se non urgente in alcuni casi.

7. La riforma dell'autonomia locale, in particolare il decentramento sostenibile, è un processo difficile e piuttosto lungo che in numerosi paesi non è ancora completo. Le disposizioni minime previste dalla Carta europea dell'autonomia locale (STE no 122) non sono ancora integralmente applicate, per esempio in Armenia, Azerbaigian, Moldavia, Montenegro, Federazione russa, Serbia e Ucraina.

8. La concentrazione e l'eccessivo controllo statale o oligarchico dei mass media (Federazione russa) restano preoccupanti.

È attualmente allo studio una richiesta di procedura di monitoraggio riguardante la monopolizzazione dei mezzi elettronici e la possibilità di abuso di potere in Italia. Sono stati tuttavia constatati dei progressi con l'istituzione di servizi pubblici di radiodiffusione, per esempio in Azerbaigian, in Georgia e in Moldavia.

9. In alcuni paesi, la società civile resta debole e non organizzata, e numerosi ricercatori, avvocati, ONG o militanti per i diritti umani nello svolgimento del proprio lavoro si sono scontrati con ostacoli giuridici, soprusi da parte dei poteri amministrativi o processi giudiziari costosi. È incoraggiante osservare che l'istituto del mediatore (in particolare a livello regionale nella Federazione russa e nella « ex-Repubblica jugoslava di Macedonia ») esiste ormai in quasi tutti gli Stati membri, ma, in alcuni casi, non ne sono garantite l'indipendenza ed l'efficacia.

10. Il rispetto totale del principio dello stato di diritto pone gravi problemi a tutti i paesi oggetto del monitoraggio: la riforma giudiziaria si è rivelata più lunga e complessa di quanto previsto inizialmente. Questo processo comprende la riforma del sistema di istruzione, segnatamente dell'insegnamento superiore; la creazione di istituti di formazione per futuri magistrati, avvocati e ufficiali di polizia; l'istituzione di meccanismi efficaci, anche a livello costituzionale, per assicurare l'indipendenza degli organi responsabili della selezione, della carriera e delle procedure disciplinari dei giudici e dei procuratori; la creazione di un ordine degli avvocati; l'introduzione di corsi di formazione professionale; l'elaborazione di codici etici; e lo stanziamento di mezzi finanziari sufficienti. La riforma giudiziaria richiede anche una revisione o una modernizzazione delle leggi dal punto di vista sostanziale e procedurale, in particolare nel campo della giustizia penale. Facendo riferimento alle relazioni paese per paese della commissione di monitoraggio, l'Assemblea osserva che sono stati realizzati progressi in tutti i paesi, ma molto resta ancora da fare per adottare queste riforme e garantirne l'attuazione.

11. La corruzione è un flagello che interessa tutti i paesi europei a diversi livelli. Le popolazioni non possono avere

fiducia nei poteri pubblici se i titoli di studio, gli incarichi, i contratti o i voti possono essere comprati o essere oggetto di scambio. L'Assemblea accoglie quindi favorevolmente l'adozione di strategie anticorruzione nella quasi totalità dei paesi monitorati, ma ricorda che è essenziale tradurre le parole in azioni. Sotto questo aspetto, una funzione pubblica stabile, professionale, competente e ragionevolmente ben remunerata è di importanza fondamentale.

12. In materia di rispetto dei diritti umani, l'Assemblea osserva con soddisfazione che la grande maggioranza dei paesi monitorati ha ratificato le convenzioni in materia del Consiglio d'Europa, conformemente agli impegni di adesione. La Federazione russa resta l'unico stato membro del Consiglio d'Europa a non aver ratificato il Protocollo n° 6 alla Convenzione europea dei Diritti umani (qui di seguito denominata « la Convenzione ») sull'abolizione della pena di morte (STE n° 114). È anche l'unico stato membro a non aver ratificato il Protocollo n° 14 alla Convenzione, che modifica il sistema di controllo della Convenzione stessa (STCE n° 194), ritardandone in tal modo l'entrata in vigore. L'Assemblea è anche particolarmente preoccupata per la lentezza della ratifica del Protocollo n° 12 alla Convenzione (STE n° 177) e della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (STE n° 148). Anche se la ratifica di convenzioni e l'adozione di leggi è una *conditio sine qua non*, la loro attuazione in loco e in pratica resta dovunque il principale ostacolo alla protezione dei diritti umani. È una questione di volontà politica, ma anche di capacità amministrative e di mezzi finanziari. Il processo di democratizzazione deve anche essere accompagnato da sforzi seri e duraturi nel campo dell'istruzione e della sensibilizzazione in materia di diritti umani. Ancora una volta, l'Assemblea rinvia alle risoluzioni in materia che ha adottato per ogni paese su proposta della commissione di monitoraggio.

13. Le condizioni di detenzione, in particolare la sovrappopolazione degli istituti penitenziari, sono preoccupanti in tutta Europa. Al riguardo, l'Assemblea plaude ai lodevoli sforzi intrapresi, ad esempio, dalla Federazione russa e la

Georgia, anche se è necessario compiere ulteriori progressi per rispettare le norme stabilite dal Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti (CPT), in particolare per quanto riguarda le cure mediche. L'esperienza ha dimostrato che la situazione è migliorata laddove le prigioni sono state poste sotto la competenza del ministero della giustizia piuttosto che del ministero degli interni. La tortura e i maltrattamenti, in particolare in caso di fermo di polizia o custodia cautelare, non sono ancora stati eliminati, né le angherie sui giovani fermati dalla polizia. Anche se nel corso degli ultimi anni sono stati realizzati innegabili progressi, quali la politica di tolleranza zero nei confronti della tortura (Georgia, Turchia), l'Assemblea deplora che il CPT abbia dovuto fare ricorso per la terza volta ad una misura eccezionale, ovvero la pubblicazione di una dichiarazione sulla situazione nella Repubblica, perché la Federazione russa non coopera o si rifiuta di migliorare la situazione a seguito delle raccomandazioni del CPT.

14. La censura, le numerose azioni giudiziarie, l'intimidazione o anche le minacce fisiche contro i giornalisti sono ancora presenti nella Federazione russa, in Turchia e in Azerbaigian. In Ucraina la libertà della stampa non è ancora migliorata. Alcuni paesi hanno depenalizzato completamente (Bosnia-Erzegovina, Georgia e Ucraina) o in parte (Moldavia e « ex-Repubblica jugoslava di Macedonia ») la diffamazione, notizia assolutamente positiva. Tuttavia sarebbe opportuno accrescere l'etica professionale dei giornalisti nella maggior parte dei paesi. L'Assemblea esprime soddisfazione per i piani di azione antidiscriminazione nei confronti dei Rom (Albania, Bulgaria, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia), per il riconoscimento delle minoranze religiose (Armenia, Azerbaigian) e per l'introduzione dell'obiezione di coscienza (Armenia, Federazione russa, ma non ancora in Turchia, né in Azerbaigian). Restano ancora dei problemi da risolvere riguardo lo status giuridico delle chiese, in particolare in Bulgaria, in Moldavia o in Montenegro.

15. L'Assemblea esorta tutti gli Stati che sono attualmente sottoposti ad una procedura di monitoraggio o sono impe-

gnati in un dialogo postmonitoraggio a proseguire la collaborazione con la commissione di monitoraggio e ad attuare tutte le raccomandazioni contenute nelle specifiche risoluzioni adottate dall'Assemblea. È pronta a fornire ai parlamenti nazionali coinvolti tutto il sostegno necessario attraverso i programmi di cooperazione e assistenza ai parlamenti.

16. L'Assemblea è consapevole che i punti deboli individuati dalla commissione di monitoraggio nei 13 Stati attualmente sottoposti ad una procedura di monitoraggio sono a volte percepiti come critiche ingiuste rivolte a paesi che hanno subito enormi cambiamenti, spesso in meno di un decennio. Inoltre, l'Assemblea è consapevole che la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani non sono mai definitivamente acquisiti e che è necessario ricordare anche agli altri 33 Stati membri del Consiglio d'Europa di rispettare gli obblighi statutari in quanto stati membri di questa Organizzazione.

17. L'Assemblea accoglie favorevolmente l'iniziativa assunta dalla commissione di monitoraggio nel 2006, al fine di monitorare anche gli Stati membri che non sono soggetti ad una procedura di monitoraggio o di postmonitoraggio, di allegare alla relazione di attività annuale sottoposta all'Assemblea delle relazioni periodiche su questi Stati che riassumano le conclusioni di altri organi e istituzioni del Consiglio d'Europa.

18. Sulla base delle relazioni periodiche allegare alla relazione di attività del 2006 della commissione di monitoraggio sul primo gruppo di 11 Stati membri (Andorra, Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia e Germania), l'Assemblea, nella Risoluzione 1515 (2006) sull'evoluzione della procedura di monitoraggio dell'Assemblea (maggio 2005-giugno 2006), aveva invitato gli Stati coinvolti a ratificare diverse convenzioni del Consiglio d'Europa che prevedono un meccanismo di monitoraggio. L'Assemblea si rammarica del fatto che, dall'adozione della presente risoluzione, il Belgio non abbia ancora realizzato le riforme legislative necessarie per assicurare la piena attuazione della sentenza emessa il 5 febbraio 2002 dalla

Corte europea dei diritti umani (qui di seguito denominata «la Corte») nel caso *Conka c. Belgio*.

19. L'Assemblea si rallegra del fatto che, alcuni mesi più tardi, le autorità di due Stati membri, ovvero Austria e Germania, hanno trasmesso informazioni al Presidente dell'Assemblea sulle misure di monitoraggio adottate o hanno illustrato la posizione del loro governo in proposito. Esorta anche gli altri Stati membri coinvolti a fornire informazioni sulle misure di monitoraggio.

20. L'Assemblea si rallegra particolarmente del fatto che, a seguito dell'adozione della Risoluzione 1515 (2006), l'Austria e il Belgio abbiano ratificato la Convenzione civile sulla corruzione (STE n° 174), che l'Austria abbia aderito al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), che Andorra e il Belgio abbiano ratificato il Protocollo n° 14 alla Convenzione, che la Francia abbia ratificato la Carta europea dell'Autonomia locale e che la Repubblica ceca abbia ratificato la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

21. Per il 2007, la commissione di monitoraggio ha preparato delle relazioni periodiche sul secondo gruppo di 11 Stati membri che non sono sottoposti ad una procedura di monitoraggio o non sono impegnati in un dialogo postmonitoraggio: Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta e Paesi Bassi. Come l'anno scorso, queste relazioni si basano su valutazioni paese per paese realizzate dal commissario ai diritti umani e da altri meccanismi di monitoraggio o istituzioni del Consiglio d'Europa.

22. Sulla base di tali relazioni, che figurano in appendice alla relazione di attività della commissione di monitoraggio di quest'anno, l'Assemblea:

22.1. invita i parlamenti nazionali dei paesi interessati:

22.1.1. ad utilizzare queste relazioni come base per un dibattito sul rispetto degli obblighi statutari e convenzionali da parte del paese in quanto Stato membro del Consiglio d'Europa;

22.1.2. a promuovere l'attuazione delle sentenze della Corte e a conformarsi

con le raccomandazioni formulate dal commissario ai diritti umani e altri organi di monitoraggio specializzati del Consiglio d'Europa, attivando e, allo stesso tempo, accelerando le misure legislative necessarie ed esercitando il loro ruolo di controllo sulle azioni del governo;

22.2. invita gli organi dell'Unione europea, nei casi di loro competenza, ad utilizzare queste relazioni e a tenere conto delle conclusioni delle istituzioni e dei meccanismi di monitoraggio dei diritti umani del Consiglio d'Europa, quali le sentenze della Corte e le relazioni del commissario ai diritti umani e della commissione di monitoraggio dell'Assemblea, nonché le risoluzioni e raccomandazioni pertinenti adottate dall'Assemblea;

22.3. osserva che:

22.3.1. in Grecia, l'incapacità di assicurare la piena esecuzione dalle sentenze emesse nei casi Dougoz e Peers riguardo il sovraffollamento dei centri di detenzione ha portato il Comitato dei Ministri ad adottare una risoluzione interinale nel 2005 (ResDH(2005)21). Il 7 giugno 2006, il Comitato dei Ministri ha adottato una nuova risoluzione interinale (ResDH(2006)27) relativa a due sentenze della Corte riguardanti le questioni del rimboschimento di terreni e della violazione dei diritti di proprietà in Grecia;

22.3.2. in Italia, nonostante i reiterati appelli dell'Assemblea – il più recente nella Risoluzione 1516 (2006) sull'attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani – e del Comitato dei Ministri (ResDH(2007)2), le carenze strutturali continuano a dar luogo a ripetute violazioni della Convenzione per l'eccessiva durata dei processi. L'assenza di qualsiasi progresso verso una soluzione per le violazioni sistematiche da parte dell'Italia del diritto di proprietà attraverso gli « espropri indiretti » ha portato all'adozione da parte del Comitato dei Ministri di una nuova risoluzione interinale il 14 febbraio 2007 (ResDH(2007)3). D'altronde, la legislazione italiana continua a non autorizzare la riapertura dei

processi penali nazionali impugnati dalla Corte e non è stata presa nessuna altra misura per ristabilire il diritto ad un giusto processo (ResDH(2005)85);

22.4. esorta la Grecia e l'Italia ad accelerare l'adozione delle misure generali necessarie per assicurare la piena attuazione delle sentenze della Corte e la prevenzione efficace di simili violazioni della Convenzione.

23. Avendo osservato che numerosi Stati membri attualmente sotto esame non sono ancora stati sottoposti ad alcun meccanismo di monitoraggio specializzato dell'Organizzazione, poiché non hanno ratificato le convenzioni in materia del Consiglio d'Europa o non hanno ancora aderito agli organi competenti, l'Assemblea invita gli Stati membri interessati a prendere le misure necessarie nel corso dei prossimi tre anni. Ancora una volta, la responsabilità di promuovere la ratifica ricade più specificamente sui parlamenti nazionali. In particolare, l'Assemblea ammonisce:

23.1. il Liechtenstein e i Paesi Bassi a firmare e ratificare, e l'Islanda e l'Italia a ratificare la Convenzione civile sulla corruzione;

23.2. il Liechtenstein a firmare e a ratificare, e la Grecia e l'Italia a ratificare la Convenzione penale sulla corruzione (STE n° 173);

23.3. l'Ungheria, l'Irlanda, il Liechtenstein e la Lituania , e la Grecia, l'Islanda, l'Italia, la Lettonia, il Lussemburgo, Malta e i Paesi Bassi a ratificare la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STE n° 198), notando che tutti questi paesi hanno ratificato la convenzione del 1990 sullo stesso tema;

23.4. la Lituania e Malta e la Grecia, l'Ungheria, l'Islanda, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia e il Liechtenstein a ratificare il Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti umani;

23.5. l'Italia e la Lettonia a ratificare il Protocollo n° 13 alla Convenzione relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze (STE n° 187);

23.6. la Lettonia e il Liechtenstein ratificare, e la Grecia, l'Ungheria, l'Islanda e il Lussemburgo a ratificare la Carta sociale europea riveduta (STE n° 163);

23.7. l'Islanda, la Lettonia, il Liechtenstein, la Lituania, il Lussemburgo e Malta e l'Ungheria a ratificare il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea che prevede un sistema di reclamo collettivo (STE n° 158);

23.8. la Grecia, l'Islanda e il Lussemburgo a ratificare la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (STE n° 157);

23.9. la Grecia, l'Irlanda, la Lettonia e la Lituania e l'Islanda, l'Italia e Malta a ratificare la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie;

23.10. l'Italia e il Liechtenstein ad aderire al Gruppo di stati contro la corruzione (GRECO).

24. L'Assemblea prenderà visione con interesse della prossima relazione di attività della commissione di monitoraggio, che conterrà le relazioni periodiche sui restanti 11 stati che non sono soggetti a procedura di monitoraggio, né di dialogo postmonitoraggio (Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito) e conta sulla più completa collaborazione di tutti gli Stati in questo esercizio.