

N° 515

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

en application de l'article 29 du Règlement

*au nom des délégués de l'Assemblée nationale à l'Assemblée
parlementaire du Conseil de l'Europe* ⁽¹⁾ sur l'activité de cette Assemblée
au cours de la quatrième partie de sa session ordinaire de 2002

par M. JEAN-CLAUDE MIGNON

Député

ET PRÉSENTÉ A LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

(1) La composition de cette délégation figure au verso de la présente page.

Organisations internationales.

La Délégation de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est composée de : MM. René André, Georges Colombier, Francis Delattre, Claude Evin, Pierre Goldberg, Jean-Pierre Kucheida, Jean-Marie Le Guen, Jean-Claude Mignon, Marc Reymann, François Rochebloine, André Schneider, Bernard Schreiner, en tant que membres titulaires, et MM. Alain Cousin, André Flajolet, Jean-Marie Geveaux, Michel Hunault, Denis Jacquat, Armand Jung, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Loncle, Christian Ménard, Gilbert Meyer, Rudy Salles, en tant que membres suppléants.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. LES TEXTES ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE	
- Liste d'ensemble des textes adoptés	5
- Quatre textes d'intérêt particulier pour la délégation française :	
▫ la résolution relative à la menace d'une action militaire contre l'Irak	7
▫ l'avis sur la demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe	8
▫ la recommandation sur l'élargissement de l'Union européenne et la région de Kaliningrad	14
▫ la résolution sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova	18
- Les interventions des parlementaires français	20
II. LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE	
A. Rencontres internationales	21
1. Echange de vues avec la délégation yougoslave au sujet de la candidature de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe	21
2. Informations données par la délégation russe sur les négociations relatives à Kaliningrad	22
B. Le point sur les activités de la Cour européenne des Droits de l'Homme par M. Jean-Paul Costa, vice-président	23
C. La défense de la langue française dans les travaux du	

Conseil de l'Europe : échange de lettres entre le
Président de la Délégation et le Secrétaire général du
Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Le renouvellement de la Délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a eu lieu le 20 juillet 2002, a coïncidé avec une transformation notable du débat politique en Europe. Alors que les réflexions autour de la réforme des institutions de l'Union européenne se poursuivent dans le cadre de la Convention pour l'avenir de l'Europe, et que se précisent les perspectives de l'élargissement de l'Union, on note, aux alentours de la zone géographique touchée par le processus d'intégration, un mélange complexe d'inquiétudes et d'aspirations : inquiétudes face à une nouvelle fédération d'intérêts qui semble à certains pays mettre à mal des solidarités régionales traditionnelles, aspirations des Etats du « pourtour nouveau » de l'Europe à profiter de l'effet d'attraction économique, politique et juridique créé par la masse nouvelle de l'Union élargie. On le voit bien dans le développement de la coopération des pays riverains de la Mer Noire et dans l'attitude, à la fois prudente et disponible au dialogue, de la Russie.

Pour ces discussions, ces contacts, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe offre un cadre adapté, à la fois par la composition de son hémicycle et par les anciennes traditions qui lui donnent l'expérience de la confrontation, dans un climat apaisé, des analyses et des politiques.

La Délégation française, fidèle à la place fondatrice de notre pays dans la construction des « deux Europe » - celle de l'Union européenne comme celle du Conseil de l'Europe – se doit d'être active et présente à l'Assemblée parlementaire. Mais son action perdrait une grande partie de son impact si elle n'était pas rapidement portée à la connaissance des parlementaires et, au-delà, des citoyens et d'un large public. C'est la raison pour laquelle le rapport annuel d'activité prévu par les dispositions réglementaires se trouve désormais développé en quatre parties, chacune correspondant aux parties de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Lors de sa première réunion, la Délégation a décidé de constituer un bureau de 12 vice-présidents dont chacun a accepté de suivre plus particulièrement les travaux d'une commission thématique. Il est ainsi composé :

Président :	M. Jean-Claude MIGNON	Député
Président délégué :	M. Jean-Pierre MASSERET	Sénateur
Vice-Présidents :	M. Bernard SCHREINER	Député
	M. René ANDRÉ	Député
	M. Marcel DEBARGE	Sénateur
	M. Michel DREYFUS-SCHMIDT	Sénateur
	M. Claude ÉVIN	Député
	M. Daniel GOULET	Sénateur
	M. Francis GRIGNON	Sénateur
	M. Denis JACQUAT	Député
	M. Jacques LEGENDRE	Sénateur
	M. François LONCLE	Député
	M. François ROCHEBLOINE	Député
Membre associé :	Mme Josette DURRIEU, en qualité de Présidente de la Commission de suivi	Sénatrice

La composition de la Délégation de l'Assemblée nationale figure en page 2 de couverture.

La Délégation du Sénat comprend les sénateurs ci-après :

M. Marcel Debarge, Mme Josette Durrieu, MM. Francis Grignon, Jacques Legendre, Jean-François Le Grand, Philippe Nachbar, en tant que membres titulaires, MM. Jean-Guy Branger, Michel Dreyfus-Schmidt, Daniel Goulet, Jean-Pierre Masseret, Jean-Louis Masson, Xavier Pintat, en tant que membres suppléants.

I. PRINCIPAUX TEXTES ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

L'encadré ci-après récapitule les textes définitivement adoptés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au cours de la quatrième partie de session pour 2002.¹

N°	Titre	Doc
Avis n° 239	Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe	9533
Avis n° 240	Premier protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques	9538
Recommandation 1576	Mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie	9537
Recommandation 1577	Création d'une charte d'intention sur la migration clandestine	9522
Recommandation 1578	Le Conseil de l'Europe face aux nouveaux enjeux de la construction européenne	9544
Recommandation 1579	L'élargissement de l'Union européenne et la Région de Kaliningrad	9560
Recommandation 1580	Situation en Géorgie et conséquences pour la stabilité de la région du Caucase	9564
Recommandation 1581	Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale	9567
Recommandation 1582	Violence domestique	9525
Résolution 1297	Mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie	9537
Résolution 1298	Faire que la Région de Kaliningrad ait un avenir prospère : nécessité d'une solidarité européenne	9524
Résolution 1299	OCDE et l'économie mondiale	9505

¹ Ces textes sont librement consultables sur le site Internet de l'Assemblée parlementaire : <http://assembly.coe.int/>

Résolution 1300	Risques pour l'intégrité du Statut de la Cour pénale internationale	9567
Résolution 1301	Protection des minorités en Belgique	9536
Résolution 1302	Menace d'une action militaire contre l'Irak	9572
Résolution 1303	Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova	9571
Résolution 1304	Respect des obligations et engagements de l'Arménie	9542
Résolution 1305	Respect des obligations et engagement de l'Azerbaïdjan	9545
Résolution 1306	Situation au Bélarus	9543
Résolution 1307	Exploitation sexuelle des enfants : tolérance zéro	9535
Directive n° 583	Protection des minorités en Belgique	9536

Parmi ces documents, quatre présentent un intérêt particulier aux yeux de la délégation française :

- la résolution sur l'Irak, qui a donné lieu à un débat selon la procédure d'urgence;
- l'avis sur la candidature de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe, pour laquelle la délégation française a manifesté son intérêt en recevant la délégation yougoslave ;
- la recommandation sur Kaliningrad, adoptée le lendemain de l'entretien que M. Dimitri Rogozine, président de la délégation russe, et plusieurs de ses collègues ont eu, à leur demande, avec la délégation française pour lui exposer les vues de la Russie sur cette question ;
- la résolution sur la Moldavie rendue sur le rapport de Mme Josette Durrieu, sénatrice des Hautes-Pyrénées, présidente de la commission du suivi, et de M. Lauri Vahtre.

Ces textes sont reproduits intégralement ci-après.

Résolution 1302

Menace d'une action militaire contre l'Irak

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accueille avec satisfaction l'acceptation par l'Irak du retour inconditionnel des inspecteurs en désarmement de l'Onu, conformément à la Résolution [1284](#) (1999) du Conseil de sécurité. Il s'agit là d'un premier pas indispensable pour s'assurer que l'Irak ne possède plus d'armes de destruction massive. Cependant, l'Assemblée

rappelle que l'Irak a, dans le passé, violé à plusieurs reprises ses engagements et émet des réserves sur l'intention des autorités irakiennes de tenir leurs promesses.

2. La communauté internationale doit continuer à exiger des autorités irakiennes le strict respect des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à l'interdiction des programmes irakiens de fabrication d'armes de destruction massive. Les inspecteurs et les experts en désarmement des Nations Unies doivent pouvoir reprendre immédiatement, avec un accès illimité et avec garanties, leur travail sur place afin de faire rapport au Conseil de sécurité du respect ou non de ces résolutions par l'Irak.
3. L'Assemblée réaffirme sa conviction selon laquelle, avant l'examen de ce rapport par le Conseil de sécurité, tout conflit armé devrait être évité. L'Assemblée est profondément préoccupée du fossé qui pourrait se creuser entre l'Occident et le monde musulman dans le cas d'un conflit armé. A cet égard, l'Assemblée se félicite de la position des pays arabes qui ont fait pression sur les autorités irakiennes afin qu'elles acceptent les exigences des Nations Unies.
4. Dès lors, l'Assemblée réproouve que les Etats-Unis marquent leur volonté d'aller vers le conflit armé sans mandat du Conseil de sécurité. Une telle attitude n'est conforme ni aux principes du droit international, ni aux objectifs du Conseil de l'Europe, auxquels les Etats-Unis, en leur qualité d'Etat observateur, sont censés souscrire. L'Assemblée encourage les efforts continus des membres du Conseil de sécurité pour parvenir à l'adoption d'une nouvelle résolution sur l'Irak.
5. En l'absence d'une approbation explicite du Conseil de sécurité, toute action unilatérale des Etats-Unis, même soutenue éventuellement par d'autres pays, risquerait de déstabiliser sérieusement la paix et de porter un coup grave à l'autorité des Nations Unies. L'approche unilatérale pourrait également entraîner des divisions au sein des pays démocratiques et compromettre la cohésion de la communauté internationale dans la lutte contre le terrorisme.
6. L'Assemblée appelle:
 - i. les autorités de Bagdad :
 - a. à concrétiser leurs promesses par des actes en coopérant pleinement avec les inspecteurs et les experts en désarmement des Nations Unies pour qu'ils puissent effectuer leur travail, et en se conformant aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier la Résolution [1284](#) susmentionnée ;
 - b. à condamner publiquement le terrorisme et à s'abstenir de toutes formes d'actions susceptibles de jeter le doute sur l'affirmation par l'Irak de ne pas être impliqué dans le terrorisme ;
 - ii. tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les observateurs et les invités spéciaux à intensifier leurs efforts pour éviter une nouvelle guerre en Irak et pour trouver la solution du problème irakien au sein et à travers les principes et les mécanismes des Nations Unies, y compris, si nécessaire, en adoptant une nouvelle résolution du Conseil de sécurité. Elle leur demande, en même temps, d'appuyer les efforts de médiation, en particulier ceux du Secrétaire général des Nations Unies, visant à trouver une solution pacifique ;
 - iii. les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies à n'avoir recours à une intervention militaire qu'après avoir utilisé toutes les autres voies, et cela uniquement au cas où une violation flagrante des résolutions des Nations Unies serait confirmée par le futur rapport des inspecteurs ;
 - iv. tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à s'abstenir de soutenir toutes actions non couvertes par un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Demande d'adhésion de la République fédérale de Yougoslavie au Conseil de l'Europe

1. Le Parlement de la République fédérale de Yougoslavie a demandé le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire le 7 novembre 2000 et l'a obtenu le 22 janvier 2001. Depuis, sa délégation d'invités spéciaux participe aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions.
2. La République fédérale de Yougoslavie a déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe le 9 novembre 2000. Par sa Résolution (2000) 15 sur la République fédérale de Yougoslavie, du 22 novembre 2000, le Comité des Ministres a invité l'Assemblée parlementaire à formuler un avis sur cette demande, conformément à la Résolution statutaire (51) 30.
3. L'Assemblée s'est penchée, en maintes occasions, sur la situation dans ce pays et a adopté, en novembre 2000, sa Résolution [1230](#) et sa Recommandation [1481](#) sur la situation en République fédérale de Yougoslavie. De même, une commission *ad hoc* a observé les élections à l'Assemblée nationale de Serbie le 23 décembre 2000 et en avril 2001 au Monténégro. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a, pour sa part, observé les élections dans les municipalités.
4. Au début de l'année 2001, un bureau du Conseil de l'Europe s'est ouvert en République fédérale de Yougoslavie. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a, en même temps, nommé un envoyé spécial pour la République fédérale de Yougoslavie. Ces événements ont eu un effet bénéfique sur le dialogue du Conseil de l'Europe avec les autorités de ce pays et ont permis la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes de coopération et de projets visant à développer et à consolider la stabilité démocratique dans la République fédérale de Yougoslavie.
5. La République fédérale de Yougoslavie a adhéré à plusieurs instruments juridiques du Conseil de l'Europe, notamment la Convention culturelle européenne et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.
6. La République fédérale de Yougoslavie a révisé son Code de procédure pénale, qui relève de la compétence fédérale, et a adopté une loi fédérale sur la protection des minorités nationales. Elle a aussi adopté récemment une loi sur les procédures régissant le transfert des inculpés au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) à La Haye. Cette loi, qui représente un compromis, et qui n'a été accueillie, dans certains milieux, qu'avec une satisfaction mitigée, pourrait être rendue plus efficace par une mise en application rigoureuse, fondée sur une volonté politique plus prononcée.
7. Au niveau des deux républiques constituantes, les programmes des réformes n'ont pas été poursuivis avec la même vigueur en Serbie et au Monténégro. Alors que, en Serbie, une série de réformes législatives a été entreprise à un rythme soutenu, y compris l'abolition de la peine de mort, au Monténégro, pendant une longue période, les énergies se sont concentrées sur la question du référendum sur une éventuelle indépendance.
8. L'accord qui a été signé entre la Serbie et le Monténégro le 14 mars dernier, grâce aux bons offices du haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, et qui pose les bases d'une restructuration des relations entre la Serbie et le Monténégro, ouvre de larges perspectives à un rapprochement avec l'Europe. Il encourage les deux parties à relancer et à intensifier leurs programmes de réformes.
9. La nouvelle «charte constitutionnelle» qui naîtra de cet accord pourrait constituer une chance de survie pour un Etat fédéral dont les institutions présentaient des signes de fatigue. Néanmoins, pour réussir une union fédérale véritablement opérationnelle, il faudra beaucoup de bonne volonté, de dialogue, de créativité et le soutien de la communauté internationale. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe pourrait sans doute apporter une contribution constructive à ce processus.
10. Quant au Kosovo, il est trop tôt pour avancer des thèses sur son statut futur. A l'heure actuelle, et sans doute pour un bon moment encore, le Kosovo est régi par les Nations Unies, en vertu de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité. Il est important de souligner néanmoins que la République fédérale de Yougoslavie, quelle que soit la forme que pourrait prendre l'union entre la Serbie et le Monténégro, et sans préjuger des décisions qui pourraient être prises à l'avenir au sujet du Kosovo, devrait, d'ores et déjà, contribuer à l'établissement d'un climat de confiance en coopérant le plus souvent possible à la fois avec le représentant spécial des Nations Unies et avec les autorités élues du Kosovo. Le transfert au Kosovo de la quasi-totalité des prisonniers albanais constitue un signe de détente allant dans ce sens.
11. L'Assemblée considère que la République fédérale de Yougoslavie a fait des progrès considérables sur la voie de la démocratie et du pluralisme politique. La fédération reconnaît les principes de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme, et s'est déclarée prête à poursuivre ses réformes démocratiques au sein du Conseil de l'Europe, en conformité avec les principes et les normes de celui-ci.

12. L'Assemblée parlementaire prend acte des lettres du Président de la République fédérale de Yougoslavie, des présidents des deux chambres du parlement et du Premier ministre, et note que la République fédérale de Yougoslavie est déterminée à honorer les engagements ci-après :

i. ratifier les Accords de paix de Dayton et coopérer pleinement et efficacement à leur application, ce qui exige notamment le règlement des différends internes et internationaux par des moyens pacifiques ;

ii. en matière de conventions :

a. signer, au moment de son adhésion, la Convention européenne des Droits de l'Homme, telle qu'amendée par son Protocole n° 11 et ses Protocoles n°s 1, 4, 6, 7, 12 et 13 ;

b. ratifier la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles n°s 1, 4, 6, 7, 12 et 13 dans l'année suivant son adhésion ;

c. signer et ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, telle qu'amendée par ses protocoles ;

d. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;

e. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Charte européenne de l'autonomie locale ;

f. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et ses protocoles additionnels, ainsi que la Convention européenne d'extradition, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, et la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, et appliquer, entre-temps, leurs principes fondamentaux ;

g. signer, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, la ratifier le plus tôt possible et, dès à présent, s'efforcer de mettre en œuvre une politique conforme aux principes qu'elle contient ;

h. devenir Partie à l'Accord général sur les privilèges et immunités, et à ses Protocoles n°s 1 et 6 ;

iii. en matière de législation interne :

a. adopter une loi ou, de préférence, inclure des dispositions dans la charte constitutionnelle afin d'assurer le contrôle civil de l'armée ;

b. adopter, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la loi sur la réforme de la police, comprenant une redéfinition de ses fonctions, la mise en œuvre du Code européen d'éthique de la police et des structures de formation, notamment la restructuration de la police secrète et son contrôle par le gouvernement et le parlement ;

c. adopter, dans un délai qui permettrait sa mise en œuvre avant les prochaines élections, le projet de loi sur la radiodiffusion en Serbie, qui a été adopté par le Gouvernement serbe, approuvé par les experts du Conseil de l'Europe et récemment transmis d'urgence au Parlement serbe, et adopter, à temps pour sa mise en œuvre avant les prochaines élections, une législation sur l'information publique en Serbie, en mettant particulièrement l'accent sur les garanties d'indépendance et de pluralisme ;

d. adopter, dans un délai d'un an suivant son adhésion, une législation pour permettre la mise en œuvre de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, et son protocole de 1967 ;

e. adopter, dans un délai d'un an suivant son adhésion, une loi sur les associations de citoyens et les organisations non gouvernementales, compatible avec les normes européennes applicables aux organisations à but non lucratif ;

f. réviser, en coopération avec les experts du Conseil de l'Europe, les textes législatifs et réglementaires concernant le système pénitentiaire et les crimes de guerre et la torture, pour garantir la poursuite devant les cours de justice des crimes qui ne sont pas poursuivis par le TPIY, et aussi pour prévenir le mauvais traitement des citoyens par la police ;

g. amender la législation électorale en vue des prochaines élections présidentielles, ou, au plus tard, avant les élections du parlement fédéral, en rendant le processus plus transparent, et, surtout, en l'adaptant aux exigences de la charte constitutionnelle en élaboration ;

iv. en matière de droits de l'homme :

a. poursuivre la coopération avec le TPIY et, dans ce contexte :

– faire le maximum pour découvrir les seize personnes inculpées toujours en fuite et les livrer au TPIY. Les autorités ne doivent pas céder devant une personne inculpée les menaçant par n'importe quel moyen ;

– coopérer avec le TPIY pour garantir la protection des témoins en cas de besoin ;

– donner des instructions précises aux forces de l'ordre et aux procureurs afin que ceux-ci puissent procéder à des arrestations immédiates, la loi sur les extraditions comportant des lacunes quant aux délais pour passer à l'action ;

– réviser la loi sur la coopération avec le TPIY, conformément au statut de ce dernier et à la résolution applicable du Conseil de sécurité de l'Onu ;

– mettre les documents et les archives, y compris militaires, à la disposition du TPIY sans plus tarder ;

b. coopérer pour établir les faits concernant le sort des personnes disparues, en donnant toutes les informations concernant les fosses communes ;

c. informer la population de Serbie sur les crimes commis par le régime de Slobodan Milošević, non seulement contre les autres peuples de la région, mais aussi contre les Serbes ;

d. poursuivre les réformes entamées en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des juges, ainsi qu'en ce qui concerne les rapports entre les juges, les procureurs et la police ;

e. faire appliquer la législation concernant les objecteurs de conscience et adopter, dans un délai de trois ans, une loi sur un service de remplacement ;

f. adopter, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la loi portant sur l'institution d'un médiateur (ombudsman) ;

v. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions :

a. résoudre dans les meilleurs délais la question constitutionnelle fondamentale, à savoir la forme de l'Etat entre la Serbie et le Monténégro, dont dépendra toute une série de questions, entre autres celle concernant les droits hérités de la fédération existante et celle concernant la représentation du nouvel Etat dans les organisations internationales ;

b. élaborer la charte constitutionnelle selon des principes démocratiques, transparents et sains et, dans ce contexte, constituer le nouveau parlement fédéral, qui aura pour tâche d'adopter la charte, par la voie d'élections ;

c. assurer, si à la fin de la période d'essai de trois ans prévue par l'accord signé entre la Serbie et le Monténégro un référendum devait avoir lieu sur l'indépendance, que celui-ci soit organisé dans les conditions les plus transparentes, en pleine conformité avec la loi, après un recensement de population et sous observation internationale ;

d. modifier, une fois la charte constitutionnelle adoptée, les Constitutions de la Serbie et du Monténégro en fonction de cette nouvelle réalité et harmoniser l'ensemble de l'édifice juridique afin d'éviter les chevauchements des compétences entre la fédération et les républiques, en s'inspirant largement des normes du Conseil de l'Europe en la matière ;

e. améliorer les dispositions constitutionnelles et législatives en ce qui concerne la décentralisation et l'organisation des pouvoirs locaux et des régions autonomes ;

vi. en ce qui concerne le Kosovo :

a. continuer à respecter la Résolution 1244, du 10 juin 1999, du Conseil de sécurité des Nations Unies, et les arrangements découlant de celle-ci, notamment l'administration internationale du Kosovo ;

b. s'engager à régler les différends concernant le statut futur du Kosovo par des moyens pacifiques et renoncer solennellement à tout recours à la force ;

c. contribuer aux efforts visant à construire une entité démocratique et multiethnique au Kosovo, dans le but d'instaurer un climat politique qui favoriserait la réflexion et le dialogue sur son futur statut ;

vii. en matière de suivi des engagements :

– coopérer pleinement à la mise en œuvre de la Résolution [1115](#) (1997) de l'Assemblée parlementaire sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ainsi que du processus de contrôle établi en vertu de la déclaration du Comité des Ministres du 10 novembre 1994.

13. L'Assemblée n'ignore pas que si certains de ces engagements relèvent directement de la compétence fédérale, d'autres exigeraient des mesures spécifiques d'application en Serbie et au Monténégro. Elle n'en considère pas moins que la République fédérale de Yougoslavie s'engage à l'égard du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les accords acceptés, y compris les dispositions des conventions ratifiées sur tout le territoire sous la juridiction effective des autorités de la République fédérale de Yougoslavie.

14. L'Assemblée estime en outre que, quelle que soit l'issue de la répartition des compétences entre la fédération et les républiques après l'adoption de la charte constitutionnelle, aussi longtemps que subsistera un Etat commun, la fédération restera liée par son obligation internationale d'honorer la liste d'engagements susmentionnés.

15. En vue d'assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée décide de suivre de près, dès son adhésion, la situation dans la République fédérale de Yougoslavie, dans le cadre de sa Résolution [1115](#).

16. L'Assemblée souhaite en outre que la responsabilité de la protection des droits de l'homme et des droits des minorités nationales reste au niveau fédéral, que le degré existant de protection de ces droits soit maintenu et que la loi fédérale sur la protection des minorités nationales soit dûment mise en œuvre. Dans le cadre de la procédure de suivi post-adhésion, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la lutte contre la discrimination – et à la promotion de l'égalité de traitement – à l'égard des Roms.

17. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres, sur la base des engagements exposés ci-dessus :

i. d'inviter la République fédérale de Yougoslavie à devenir membre du Conseil de l'Europe dès que la charte constitutionnelle aura été adoptée par les Parlements de Serbie et du Monténégro ;

ii. d'attribuer à la République fédérale de Yougoslavie sept sièges à l'Assemblée parlementaire ;

iii. de renforcer, à la lumière de cet avis, son soutien à la République fédérale de Yougoslavie, notamment dans le cadre des programmes de coopération du Conseil de l'Europe, et de les doter des ressources financières nécessaires.

18. L'Assemblée estime que la population du Kosovo doit bénéficier de la pleine protection de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des autres conventions du Conseil de l'Europe, y compris de leurs mécanismes de contrôle, et recommande en conséquence au Comité des Ministres d'inviter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à explorer, avec les autorités de Belgrade et de la Mission des Nations Unies au Kosovo (Minuk), les moyens de garantir l'applicabilité au Kosovo des normes fondamentales contenues dans les conventions du Conseil de l'Europe et leurs mécanismes de contrôle, y compris l'accès à la Cour européenne des Droits de l'Homme, en tenant compte de la situation juridique spéciale qui résulte de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Recommandation 1579

L'élargissement de l'Union européenne et la région de Kaliningrad

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à la déclaration faite le 21 juin 2002 par la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie sur la situation dans la région de Kaliningrad, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne.

2. **Le but statutaire du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses Etats membres, ce qui implique aussi de favoriser et de faciliter les contacts entre tous les Européens, y compris par la circulation des personnes par-delà les frontières internationales en Europe. L'Assemblée rappelle dans ce**

contexte les mesures prises pour faciliter la circulation des personnes, en vertu de l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe, de 1957.

3. L'article 2, paragraphe 1, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des Droits de l'Homme énonce que «quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence». L'Assemblée rappelle que cet article ne donne pas droit à pénétrer sur le territoire d'un autre Etat ou à le traverser.
4. L'Assemblée est consciente de ce que les contrôles aux frontières et les obligations de visa constituent un moyen légitime, mais non exhaustif, de contrôler l'entrée dans les Etats et le transit par ces Etats des personnes franchissant les frontières internationales.
5. L'Assemblée rappelle également que l'exercice du droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, nécessite, pour toute personne, la délivrance de documents de voyage internationaux par les autorités nationales compétentes, et l'entretien de points de passage des frontières opérationnels et en nombre suffisant.
6. La région de Kaliningrad se trouve dans une situation géographique particulière en tant qu'exclave et «sujet de la fédération» réglementé par la Constitution russe. Cette région n'a de frontières qu'avec la mer Baltique, la Lituanie et la Pologne; elle n'est donc limitrophe d'aucun autre territoire russe. En conséquence, la circulation entre la région de Kaliningrad et les autres territoires de la Fédération de Russie n'est possible qu'à travers la mer Baltique, par la voie aérienne ou par les frontières terrestres internationales et les territoires souverains du Bélarus et de la Lituanie, du Bélarus et de la Pologne, ou de la Lettonie et de la Lituanie.
7. Compte tenu de cette situation géographique, l'Assemblée note avec satisfaction que la région de Kaliningrad jouit du statut de zone économique spéciale au regard du droit russe, et espère que ce statut se renforcera, afin de faciliter le développement économique de la région de Kaliningrad et de compenser ainsi les inconvénients géographiques résultant de son éloignement du reste du territoire russe.
8. L'Assemblée se félicite de la plus grande liberté de circulation des personnes réalisée grâce à l'Accord de Schengen élaboré dans le cadre de l'Union européenne pour libéraliser les systèmes de visa entre les Etats signataires de cet accord. L'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne et à ses accords bilatéraux avec les pays candidats étendra progressivement le champ d'application de l'Accord de Schengen et pourra donc entraîner la modification des systèmes de visa actuellement en vigueur entre ces pays et leurs voisins.
9. L'Assemblée estime que les systèmes de circulation favorables entre Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas être supprimés du fait de l'adhésion de ces Etats à l'Accord de Schengen.
10. Cependant, l'accroissement de la circulation des personnes par-delà les frontières et les systèmes de visa favorables ne doivent pas faciliter la criminalité transfrontalière. C'est pourquoi l'Assemblée salue l'intensification des coopérations juridique et technique entre les organismes nationaux chargés de l'application de la loi dans la lutte contre la traite des êtres humains, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et d'autres infractions commises par-delà les frontières.
11. L'Assemblée recommande, par conséquent, au Comité des Ministres :
 - i. d'offrir aux Etats membres le conseil et l'expertise juridiques du Conseil de l'Europe en ce qui concerne leurs systèmes de visa bilatéraux et multilatéraux ;

ii. de suivre et de soutenir la mise en œuvre de la Convention européenne d'extradition, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ;

iii. de charger ses comités directeurs compétents d'étudier dans quelle mesure l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe doit être complété par des dispositions additionnelles sur la normalisation de documents de voyage lisibles par machine, la transcription entre les alphabets cyrillique et latin, l'échange d'informations entre les parties signataires en matière d'ordre et de sécurité publics, et la réadmission de migrants illégaux ;

iv. d'inviter tous les Etats membres à signer et à ratifier l'Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe ;

v. d'inviter la Lituanie :

a. à étudier, en coopération avec les Etats signataires de l'Accord de Schengen, les possibilités de mise en place, dans le futur, d'un système de visa et de circulation favorable aux ressortissants russes ;

b. à permettre, en attendant, aux ressortissants russes circulant vers et à partir de la région de Kaliningrad, de bénéficier d'un système de visa privilégié, conformément, par exemple, à l'article 5, paragraphe 2, à l'article 11, paragraphe 1, alinéa *b*, ou à l'article 14 de l'Accord de Schengen ;

c. à établir un nombre suffisant de points de passage ainsi qu'à équiper et moderniser les points de passage existants sur la frontière terrestre internationale de la région de Kaliningrad, en prévision notamment d'une circulation transfrontalière au niveau local ;

d. à signer et à ratifier un accord bilatéral avec la Fédération de Russie, relatif à la réadmission des migrants illégaux ;

e. à aider les autorités locales et régionales à appliquer la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, notamment en ce qui concerne la circulation et le commerce transfrontaliers entre la Lituanie et la région de Kaliningrad ;

vi. d'inviter la Pologne :

a. à étudier, en coopération avec les Etats signataires de l'Accord de Schengen, les possibilités de mise en place, dans le futur, d'un système de visa favorable aux ressortissants russes ;

b. à permettre, en attendant, aux ressortissants russes circulant vers et à partir de la région de Kaliningrad, de bénéficier d'un système de visa privilégié, conformément, par exemple, à l'article 5, paragraphe 2, à l'article 11, paragraphe 1, alinéa *b*, ou à l'article 14 de l'Accord de Schengen ;

c. à établir un nombre suffisant de points de passage ainsi qu'à équiper et moderniser les points de passage existants sur la frontière terrestre internationale de la région de Kaliningrad, en prévision notamment d'une circulation transfrontalière au niveau local ;

d. à signer et à ratifier un accord bilatéral avec la Fédération de Russie, relatif à la réadmission des migrants illégaux ;

e. à aider les autorités locales et régionales à appliquer la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, notamment en ce qui concerne la circulation et le commerce transfrontaliers entre la Pologne et la région de Kaliningrad ;

f. à signer et à ratifier la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs ;

vii. d'inviter la Fédération de Russie :

a. à ratifier l'accord bilatéral de démarcation de frontière avec la Lituanie, de 1997 ;

b. à mettre en place un système réciproque de circulation des personnes et de visa pour les ressortissants lituaniens et polonais ;

c. à établir un nombre suffisant de points de passage ainsi qu'à équiper et moderniser les points de passage existants sur la frontière terrestre internationale de la région de Kaliningrad, notamment en prévision d'une circulation transfrontalière au niveau local ;

d. à signer et à ratifier des accords bilatéraux avec la Lituanie et la Pologne relatifs à la réadmission des migrants illégaux ;

e. à aider les autorités de la région de Kaliningrad à appliquer la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, notamment en ce qui concerne la circulation et le commerce transfrontaliers entre la région de Kaliningrad, la Lituanie et la Pologne ;

f. à signer et à ratifier la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs.

Résolution 1303

Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova

1. Lors de sa partie de session d'avril 2002, l'Assemblée parlementaire réagissait aux événements préoccupants qui mettaient en danger la stabilité de la Moldova et exprimait son inquiétude face à la dégradation du climat politique dans le pays. Elle prenait également note avec satisfaction de propositions faites par les forces politiques moldaves, y compris de l'opposition parlementaire, pour sortir de la crise.
2. Le 24 avril 2002, l'Assemblée adoptait la Résolution [1280](#) (2002) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova, dans laquelle elle invitait les forces politiques moldaves à poursuivre un dialogue véritable et constructif; elle demandait aux autorités moldaves de prendre un certain nombre de mesures, énoncées au paragraphe 10 de la résolution, que celles-ci se sont engagées à mettre en œuvre à titre de compromis politique.

3. L'Assemblée constate que le Parti populaire chrétien-démocrate (PPCD) a cessé ses manifestations le 29 avril 2002, et se réjouit du retour au calme dans le pays.
4. L'Assemblée se félicite de ce que les autorités moldaves :
 - i. aient délivré le 30 juillet 2002 un certificat d'inscription au registre des cultes à l'Eglise métropolitaine de Bessarabie, conformément à l'engagement pris ;
 - ii. aient maintenu le moratoire sur les réformes concernant l'enseignement et le statut de la langue russe, et la modification des programmes de l'enseignement de l'histoire, ce qui permet le maintien de la stabilité dans le pays ;
 - iii. aient suspendu les poursuites judiciaires à l'encontre des députés du PPCD, et n'aient pas procédé à de nouvelles levées de l'immunité parlementaire.
5. L'Assemblée constate que les organisations financières internationales ont rétabli leurs aides à la Moldova.
6. Néanmoins, l'Assemblée attend des autorités qu'elles mettent en œuvre rigoureusement les décisions prises, sans en dénaturer le contenu, et sans transgresser ultérieurement les engagements pris, notamment ceux concernant la liberté des médias, la liberté de religion, la liberté de réunion, les droits des parlementaires, l'autonomie des pouvoirs locaux et l'indépendance des institutions judiciaires. L'Assemblée s'attend également à ce que les poursuites judiciaires évoquées au paragraphe 4.iii ne soient pas rouvertes.
7. L'Assemblée constate, en outre, que les autorités ont cherché à satisfaire les autres engagements pris au mois d'avril en adoptant, le 26 juillet 2002, une nouvelle loi sur la société nationale de radiodiffusion publique Teleradio-Moldova, en amendant le 26 juillet 2002 la loi de 1994 portant statut du député au parlement, et en amendant le 12 juillet 2002 la loi de 1992 sur les cultes.
8. Elle ne saurait toutefois considérer que les autorités ont totalement satisfait à leurs engagements. Le contenu de ces lois soulève encore des observations ou des contestations. L'Assemblée invite les autorités :
 - i. à réviser au cours de l'automne 2002 la loi sur la société nationale de radiodiffusion publique Teleradio-Moldova, en associant véritablement aux discussions la société civile, les associations représentant les médias et l'opposition politique, et en prenant en compte les recommandations des experts du Conseil de l'Europe. Elle demande en particulier que la révision des dispositions relatives à la composition, à la nomination et aux compétences du conseil d'observateurs fasse l'objet de la concertation la plus large possible ;
 - ii. à garantir clairement dans la législation le principe de l'irrévocabilité du mandat de parlementaire, et à modifier à nouveau en conséquence la loi de 1994 révisée, ce principe étant d'interprétation stricte et ne souffrant aucune exception.
9. Elle relève que les autorités moldaves coopèrent avec le Conseil de l'Europe, ainsi qu'elles s'y étaient engagées. En particulier, elles ont adressé de nombreux textes de loi pour expertise, notamment ceux relatifs à l'autonomie locale et à l'organisation judiciaire. L'Assemblée demande instamment aux autorités moldaves de poursuivre cette coopération et en particulier d'appliquer les recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe dans le domaine de l'autonomie locale et régionale en Moldova.
10. L'Assemblée a exprimé son soulagement lors de la réapparition de Vlad Cubreacov. Elle regrette que l'enquête entreprise par les autorités n'ait pas abouti et demande instamment que toute la lumière soit faite sur cette affaire rocambolesque.
11. L'Assemblée se déclare prête à assister le Parlement moldave dans la révision de son règlement intérieur, et à lui fournir l'expertise souhaitable.

12. Elle demande aux autorités moldaves :

i. d'engager une large consultation dans la société et d'associer véritablement l'opposition dans les travaux parlementaires pour tout projet de réforme constitutionnelle à venir, qui modifierait en particulier la structure de l'Etat, les organes constitutionnels, ou l'organisation judiciaire, que cette réforme soit ou non liée aux négociations actuellement en cours pour le règlement du conflit en Transnistrie ;

ii. de poursuivre l'enquête dans l'affaire de la disparition de Vlad Cubreacov, et d'adresser au Conseil de l'Europe une demande officielle d'assistance dans cette enquête.

13. L'Assemblée met en garde les autorités moldaves :

i. contre toute démarche qui pourrait entraver arbitrairement la procédure initiée par l'Alliance Braghis, relative à la révision de la loi électorale ;

ii. contre toute nouvelle mesure ou toute nouvelle législation qui contiendrait des dispositions manifestement contraires aux normes du Conseil de l'Europe et aux principes de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ou qui serait en contradiction avec la Résolution [1280](#) (2002).

Les interventions des parlementaires français

Mardi 24 septembre 2002 – séance du matin :

Intervention de M. René ANDRÉ, député (UMP, Manche)

Avis n° 239 sur la demande d'adhésion de la RFY au Conseil de l'Europe, avis amendé et adopté (document n° 9533).

Mercredi 25 septembre 2002 – séance de l'après-midi :

Intervention de M. Bernard SCHREINER, député (UMP, Bas-Rhin)

Résolution n°1299 adoptée sur l'OCDE et l'économie mondiale (document n° 9505).

Jeudi 26 septembre 2002 – séance de l'après-midi :

Intervention de Mme Josette DURRIEU, sénatrice (S, Hautes-Pyrénées)

Résolution n° 1303 adoptée sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldavie (document n° 9571).

Interventions de M. Daniel GOULET, sénateur (RPR, Orne)

Résolution n° 1304 adoptée sur le respect des obligations et engagements de l'Arménie (document n° 9542) ;

Et résolution n° 1305 adoptée sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan (document n° 9545).

Vendredi 27 septembre 2002

Intervention de M. Francis GRIGNON, sénateur (UMP, Bas-Rhin)

Résolution n° 1307 adoptée sur l'exploitation sexuelle des enfants : tolérance zéro (document n° 9535).

II. LES ACTIVITÉS DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE

A. Rencontres internationales :

1. Echange de vues avec la délégation yougoslave au sujet de la candidature de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe

La délégation d'invités spéciaux de la République fédérale de Yougoslavie, conduite par M. Dragoljub Micunovic, président de la Chambre des députés, a rencontré, le 23 septembre 2002, la délégation française pour un échange de vues sur les derniers développements de la candidature de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe.

Cet échange a été introduit par un exposé du président Micunovic, qui a rappelé les conditions posées à l'adhésion de son pays et le calendrier prévu pour leur réalisation. Parmi ces conditions, il a mis l'accent sur l'adoption de la charte constitutionnelle et en particulier sur la question du mode d'élection au Parlement fédéral. M. Micunovic a fait appel à la délégation française pour l'aider à trouver une solution convenable à un problème qui risque, à ses yeux, d'être mal compris par l'opinion yougoslave alors même que le rapprochement avec l'Europe est une préoccupation première du Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie.

Après cet exposé, plusieurs parlementaires français et yougoslaves sont intervenus pour préciser certains points politiques et juridiques soulevés à l'occasion de la procédure d'adhésion de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe. Le président de la délégation française a souhaité la poursuite des relations amicales manifestées par cette rencontre.

2. Information données par la délégation russe sur les négociations relatives à Kaliningrad

M. Dimitri Rogozine, président de la délégation russe et vice-président de la Douma d'Etat, accompagné de M. Leonid Slutsky, a rendu visite à la délégation française, le 24 septembre 2002, pour lui exposer la position de son pays sur le problème de l'enclave de Kaliningrad inscrit à l'ordre du jour de la partie de session en cours, et sur les négociations à ce sujet avec l'Union européenne, dans lesquelles il intervient en tant que représentant spécial du Président Vladimir Poutine.

Dans sa présentation, après avoir reconnu les efforts accomplis par la Commission européenne pour se rapprocher des positions russes, il a souligné l'importance pour son pays, de la conclusion rapide d'un accord sur le transit des voyageurs par voie ferroviaire à travers la Lituanie. Ce transit est vital pour la région de Kaliningrad ; c'est pourquoi la Russie est très attachée à la préservation de ses intérêts nationaux par l'accord à intervenir, tout en tenant compte du désir légitime de la Commission et des pays membres de l'Union européenne de prévenir l'immigration clandestine en provenance de pays tiers, qui pourrait tenter de tirer parti de ce transit.

En réponse aux questions et observations de MM. François Loncle, Guy Lengagne, Jean-Claude Mignon, Michel Dreyfuys-Schmidt et Jacques Legendre, M. Rogozine a notamment donné des précisions statistiques sur les flux de personnes intéressés (969 000 passagers ferroviaires par an), et sur les modalités techniques permettant de ne pas laisser prise, lors du passage des convois en transit, à l'immigration clandestine. Il a en outre insisté sur la grande sensibilité du problème de Kaliningrad pour l'opinion publique russe.

B. Le point sur les activités de la Cour européenne des Droits de l'Homme, par M. Jean-Paul Costa, vice-président de la Cour

Rappel de quelques principes généraux de fonctionnement de la Cour

Les magistrats composant la Cour européenne des droits de l'homme – un par Etat membre du Conseil de l'Europe – sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Leur mandat est de six ans ; je suis personnellement à la fin (4 ans) d'un mandat de six ans et j'ai été élu par mes collègues vice-président de la Cour.

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée par la Convention européenne des droits de l'homme pour veiller au respect par les Etats membres du Conseil de l'Europe des droits et garanties proclamés par cette convention dans le domaine civil et politique. Les droits économiques et sociaux sont, quant à eux, protégés par la Charte sociale européenne qui n'entre pas dans la compétence de la Cour.

Les citoyens qui s'estiment victimes de telles violations peuvent saisir la Cour de recours individuels. Depuis 1998, ces recours sont de droit. Des recours interétatiques, tels que le récent différend entre Chypre et la Turquie, sont encore examinés par la Cour, mais ils sont peu nombreux. La procédure obéit au principe du débat contradictoire, elle est à la fois écrite et orale.

Trois contentieux de modification de la loi

A titre d'illustration, voici trois exemples d'affaires où les requêtes visaient à obtenir une modification de la loi française existante :

- les écoutes téléphoniques : au début des années 90, une victime d'écoutes sauvages a saisi la Cour d'un recours individuel qui a abouti à la condamnation de la France et à l'élaboration de la loi du 13 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques, qui correspond aux exigences de la Convention européenne ;
- le droit des successions : depuis l'origine, le code civil appliquait un traitement discriminatoire à l'encontre des enfants adultérins pour la détermination de leurs droits dans le partage successoral. Les gardes des sceaux successifs, depuis René Pleven en 1970, promettaient de mettre fin à cette inégalité de droits, mais la réforme n'aboutissait pas faute de volonté politique. La saisine de la Cour européenne des droits de l'homme a abouti à la condamnation de la France et à la modification de la loi successorale dans le sens de l'uniformisation des droits successoraux des enfants sans égard à leur filiation (la nouvelle loi est de décembre 2001) ;
- l'adoption par un homosexuel : un homosexuel avait déposé une demande d'agrément en vue de l'adoption d'un enfant. Le président du conseil général, après l'enquête sociale de règle, a estimé qu'il n'était pas possible d'accepter cette demande, l'adoption envisagée entraînant l'absence de référence féminine jugée conforme à l'intérêt de l'enfant. L'homosexuel dont la demande d'agrément avait été rejetée a saisi la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé – par 4 voix contre 3 – qu'il appartenait à chaque Etat de se prononcer souverainement sur le sujet en fonction de l'état de sa réflexion sociale et politique.

Comme le montre particulièrement ce dernier exemple, la Cour applique le principe de subsidiarité. La responsabilité de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme revient aux Etats, ce qui suppose de leur laisser une marge d'appréciation, nulle lorsqu'est en jeu la protection de la personne contre des traitements inhumains ou dégradants, plus ou moins large quand il s'agit de la mise en œuvre de droits tels que la liberté d'association ou la liberté d'expression, ou encore la protection du droit de propriété.

Les relations entre la Cour européenne des droits de l'homme et la France

La France est entrée assez tard dans le système. C'est une situation paradoxale, parce que deux des quatre juges français qui se sont succédé à la Cour (René Cassin et Pierre-Henri Teitgen) étaient les rédacteurs de la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci n'a été ratifiée qu'en 1974, et le protocole additionnel ouvrant le droit au recours individuel ne l'a été qu'en 1981, ce qui explique que le premier arrêt rendu contre la France date de 1986.

Cette histoire a joué au détriment de la France, car pendant toutes ces années les pays du Nord ont occupé le terrain et ont fait avancer des principes jurisprudentiels dont l'établissement rend aujourd'hui plus difficile la compréhension des principes fondamentaux du droit français. Par

exemple, la représentation de l'Etat par les préfets était une monstruosité pour les pays d'Europe du Nord.

L'idée que la France est souvent condamnée est répandue ; elle doit être réfutée. Il est vrai que les recours contre notre pays représentent 12 % du total des affaires. Mais le rapport de la population française à la population des Etats européens, Russie comprise, est de 7,5 %. En outre, la Cour siège à Strasbourg, sur le territoire français. Enfin, le français est avec l'anglais l'une des deux seules langues officielles de la Cour : les requérants francophones sont donc objectivement favorisés.

Par ailleurs la France est plutôt moins condamnée que les autres pays. En 2001, sur les mille requêtes dirigées contre la France, plus de 90 % ont été déclarées irrecevables ou ont été retirées du rôle. Si l'on ne tient pas compte, dans le dixième restant, des affaires où est invoquée la durée excessive de la procédure, qui devraient désormais se raréfier (cf. *infra*), on dénombre en 2001 quarante arrêts rendus dans des requêtes contre la France, dont quatorze condamnations, trois rejets, les autres se terminant par un retrait du rôle ou un règlement amiable.

Mais il est vrai que certaines des condamnations pour violation du droit sont spectaculaires et médiatisées. C'est ainsi qu'en 1999, la France a été condamnée pour « torture » à l'occasion d'une bavure policière. Dans ce contentieux, le juge d'instruction n'a accompli aucun acte pendant sept ans ; il ne s'est réveillé, peut-être sur intervention de la Chancellerie, qu'après la saisine par la victime de la Cour européenne des droits de l'homme. La procédure pénale interne a abouti à la condamnation des policiers poursuivis à des peines de prison ferme par le tribunal correctionnel. Le Gouvernement avait plaidé que la victime n'avait pas épuisé les voies de recours internes ; la Cour a répondu que cet argument n'était recevable que si les recours pouvaient être effectivement exercés, ce qui n'est pas le cas quand le délai de procédure atteint sept ans.

D'autres affaires moins spectaculaires sont liées à l'ancienneté de notre législation sur la presse. La loi du 29 juillet 1881 a été, à l'époque de sa promulgation, une illustration de l'esprit libéral ; elle est aujourd'hui obsolète et incompatible avec les exigences nouvelles qu'exprime la convention européenne des droits de l'homme. Cette incompatibilité a été constatée par des arrêts de la Cour visant des condamnations prononcées sur la base des dispositions permettant l'interdiction d'ouvrages étrangers ou de provenance étrangère (introduites par un décret-loi de 1939 pour lutter contre la propagande nazie et jamais remises en cause) ou réprimant spécifiquement l'offense envers un chef d'Etat étranger.

Le rôle du commissaire du Gouvernement dans la procédure du contentieux administratif a été également mis en cause : si la Cour n'a pas retenu la critique fondée sur le fait que les parties ne peuvent s'exprimer après lui, elle a en revanche jugé non conforme à la Convention européenne des droits de l'homme sa participation au délibéré.

Enfin, la Cour a déclaré incompatible avec la Convention la disposition interdisant à l'avocat d'un accusé contumax de plaider tant que son client ne se représente pas.

Quelques problèmes d'avenir

L'encombrement du rôle

La Cour est noyée sous les requêtes : 12.000 en 2001 (1.000 en 1988, 10.000 en 2000).

Les délais de jugement commencent donc à s'allonger ; la juridiction ne donne pas le bon exemple aux Etats qu'elle condamne pour manquement au respect d'un délai raisonnable.

Le risque d'erreur s'accroît.

La charge de travail pesant sur les juges et les juristes qui les assistent est écrasante. Chaque juriste doit traiter cent affaires par an. De plus les actes initiaux des procédures (les lettres de saisine et les documents qui leur sont joints) sont rédigés dans la langue du requérant, ce qui pose aux juristes, au moment où ils se saisissent du dossier, des problèmes de compréhension qui peuvent ensuite être dommageables, même si la procédure se poursuit, selon la règle, en français ou en anglais.

En 2001, un groupe d'évaluation a été constitué au sein du Conseil de l'Europe, afin de créer un mécanisme de filtrage plus efficace. Actuellement c'est un comité de trois juges qui est chargé de rejeter les requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées ; la procédure est trop lourde. L'augmentation du nombre des juristes est l'autre branche de l'alternative, mais ce serait une spirale sans fin.

La France et les droits de l'homme

Notre pays protège assez bien les droits de l'homme, sous la réserve – avec des difficultés inégales selon les régions – de la situation dans les prisons : aujourd'hui peu de détenus viennent s'en plaindre, si certains d'entre eux ont l'idée de déposer des requêtes devant la Cour, le risque d'une condamnation de la France ne peut pas être exclu.

Cependant le contrôle des droits fondamentaux n'est pas aussi poussé en France que dans des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne, qui admettent la saisine, directe ou indirecte, de la Cour constitutionnelle. En France, les lois antérieures à la Constitution de 1958 ne peuvent pas être déférées au Conseil constitutionnel, la saisine est limitée aux parlementaires et les citoyens ne

disposent pas du droit de saisir directement le Conseil. Je pense qu'il y aurait intérêt à réfléchir à cette question.

Les affaires de délai de procédure, souvent invoquées devant la Cour, vont se raréfier, car le code de l'organisation judiciaire permet désormais aux justiciables d'obtenir réparation en cas de déni de justice. La lenteur des procédures peut fonder une action en réparation, et la Cour européenne a jugé que l'engagement d'une telle action était l'une des voies de recours que le requérant devait épuiser avant de la saisir d'une requête en violation de ses droits.

A la suite de l'exposé de M. Jean-Paul Costa, plusieurs membres de la Délégation sont intervenus.

M. Michel Dreyfus-Schmidt demande quel est l'état de la réflexion de la convention sur l'avenir de l'Europe à propos de la question du contentieux des droits de l'homme.

M. Jean-Paul Costa rappelle la coexistence de deux cours européennes : la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice des communautés européennes. En principe, les sphères de compétence de ces deux juridictions ne se confondent pas. Mais la Cour de justice des communautés européennes, dont la compétence était principalement fondée, initialement, sur l'interprétation sur question préjudicielle d'actes communautaires intervenant essentiellement en matière économique et financière, est de plus en plus amenée par l'évolution des compétences communautaires, depuis 1970, à traiter de problèmes liés aux droits fondamentaux, par exemple à travers le contentieux de la libre circulation des travailleurs. Chacune des deux juridictions s'efforce de respecter une démarche d'harmonisation. Mais des contradictions de jurisprudence demeurent possibles.

Tant que l'Union européenne correspondait à une « petite Europe » et le Conseil de l'Europe à la « grande Europe », le problème du rapprochement ne se posait pas. Mais la perspective de l'élargissement change les données et conduit à s'interroger sur l'adhésion de l'Union européenne en tant que telle à la Convention européenne des droits de l'homme. En sens inverse, joue l'adoption de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a mis à jour les règles posées par la Convention européenne des droits de l'homme. Si deux cours différentes sont amenées à appliquer deux textes voisins mais malgré tout différents, le risque de contradiction existe. Aujourd'hui le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Cour de justice des communautés européennes, la Commission européenne, sont unanimement favorables à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Des problèmes techniques doivent encore être réglés, mais le récent revirement de la CJCE, jusqu'alors hostile à l'adhésion, apporte un élément nouveau.

M. René André souhaite connaître l'opinion de M. Jean-Paul Costa sur la création d'un procureur européen.

M. Jean-Paul Costa fait remarquer combien les institutions de ce type se développent actuellement en Europe, citant l'exemple de la Cour des comptes européenne ou du médiateur européen. Il estime, à titre personnel, que cette manifestation d'un processus général d'intégration judiciaire européenne n'a rien de choquant.

Mme Josette Durrieu souhaite revenir sur l'affaire Akkar qui vaut à la France, au moment même de l'entretien, de nouvelles attaques en séance plénière.

M. Jean-Paul Costa résume les faits de l'affaire. L'intéressé, accusé d'homicide, a récusé systématiquement ses avocats. Des avocats ont donc été commis d'office pour assurer sa défense, et ils ont demandé au président de la cour d'assises le report du jugement de l'affaire pour leur permettre de prendre connaissance des cotes de ce volumineux dossier. Sans doute excédé par l'attitude de l'accusé, le président a rejeté leur requête. Les avocats se sont donc retirés, et ils ont obtenu la condamnation de la France pour violation du droit à un procès équitable posé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Beaucoup de gens se sont émus de cette affaire, dont le sénateur néerlandais Jurgens. La loi française du 15 juillet 2000 qui permet désormais à toute personne dont la Cour européenne a jugé que les droits fondamentaux avaient été méconnus par une procédure devenue définitive d'obtenir la réouverture de la procédure devant une autre juridiction, est une réponse à une telle situation. Mais il faut que la Cour de cassation estime que le viol relevé par la Cour de Strasbourg était de nature à fausser le jugement initial ; c'est le problème qui se posera pour Papon.

M. Jean-Louis Masson demande comment l'action de la Cour européenne des droits de l'homme s'articule avec celle du comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies.

M. Jean-Paul Costa rappelle que la Convention européenne des droits de l'homme a prévu le cas de litispendance, c'est-à-dire l'hypothèse où une requête portant sur les mêmes faits a été portée, antérieurement à sa saisine, devant une autre instance juridictionnelle : dans ce cas, elle est tenue de surseoir à statuer. Il ajoute que les cas de saisines concurrentes sont rares, d'une part parce que, par construction, la juridiction européenne est plus proche du requérant que le comité de l'ONU qui a une compétence mondiale, et d'autre part parce que ce comité ne peut que formuler des recommandations sans conséquences pécuniaires directes sur l'Etat mis en cause. Il précise qu'en vingt ans, on a recensé deux cas de suspension de procédures pour cause de saisines concurrentes. Quant aux droits protégés par le Comité des droits de l'homme et par la Cour européenne, ce sont pratiquement les mêmes.

C. La défense de la langue française dans les travaux du Conseil de l'Europe : échange de lettres entre le Président de la Délégation et le Secrétaire général du Conseil de l'Europe

Régulièrement, les présidents successifs de la Délégation française ont été amenés à rappeler aux instances du Conseil de l'Europe que le français était, à parité avec l'anglais, la langue de travail de cette institution.

Lors de la dernière session, le président de la Délégation a eu une nouvelle fois l'occasion de rappeler cette préoccupation au Secrétaire général du Conseil de l'Europe à propos de l'indisponibilité, en langue française, d'un document dont le caractère habituel et répétitif rendait pourtant facile l'établissement d'une version dans notre langue.

L'admission de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe, les relations de l'enclave de Kaliningrad avec le reste de la Russie, la situation de l'Irak et l'analyse de la situation politique et institutionnelle de la Moldavie : quatre sujets qui ont, à un titre ou à un autre, retenu l'attention de la délégation française lors de la dernière partie de la session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui s'est tenue du 23 au 27 septembre 2002.

Le présent rapport, outre un rappel des décisions prises par l'Assemblée pendant cette partie de session, contient des informations sur les activités et les contacts de la délégation.

N° 515 – Rapport d'information de M. Jean-Claude Mignon sur l'activité de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au cours de la quatrième partie de sa session ordinaire de 2002