

Rapport d'information de l'Assemblée parlementaire sur l'élargissement du Conseil de l'Europe (16 juin 1992)

Légende: Le 16 juin 1992, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe examine un rapport d'information sur les conditions de l'élargissement de l'organisation de Strasbourg et son incidence institutionnelle et géopolitique.

Source: Conseil de l'Europe-Assemblée parlementaire. Documents de séance. Quarante-quatrième session ordinaire (Deuxième partie). 29 juin-1er juillet 1992. Volume III. Documents 3550 & 6624-6648. 1993. Strasbourg: Conseil de l'Europe. "Rapport d'information sur l'élargissement du Conseil de l'Europe (16 juin 1992)", p. 1-21, Doc. 6629.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_d_information_de_l_assemblee_parlementaire_sur_l_elargissement_du_conseil_de_l_europe_16_juin_1992-fr-7b6ce3b7-8e8e-42b8-bc34-5f0494a23a5f.html

Date de dernière mise à jour: 02/07/2015

Rapport d'information sur l'élargissement du Conseil de l'Europe (16 juin 1992)

(Rapporteur: M. REDDEMANN, Allemagne, démocrate chrétien)

Doc. 6629

Introduction

Les transformations qui s'opèrent dans les Etats de l'Europe de l'Est et du Sud-Est entraînent de nouvelles tâches pour le Conseil de l'Europe. Elles l'obligent à définir les frontières de l'Europe, à rappeler les conditions fondamentales de l'adhésion, à réfléchir sur la coopération avec des Etats non européens et à adapter ses modalités de travail et celles de l'Assemblée parlementaire à la nouvelle situation.

Le Bureau de l'Assemblée et différentes commissions ont formulé des principes de base pour la réalisation de ces tâches. Il s'agit notamment des rapports sur l'extension géographique du Conseil de l'Europe (voir annexe I, conclusions du Bureau), sur l'accès d'Etats européens non membres aux institutions fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme (voir Doc. 6585, rapporteur: Mme Haller), sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines de l'Europe de l'Est (voir Doc. 6484, rapporteur: M. Tarschys) et sur le rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle Europe (voir Doc. 6365, rapporteur: M. Soares Costa).

L'Assemblée parlementaire doit s'employer à harmoniser les différents rapports pour pouvoir arrêter - dans les meilleurs délais - des propositions concrètes.

Le présent rapport est une contribution à la préparation de ces travaux. Les conclusions du Bureau de l'Assemblée sur l'extension géographique du Conseil de l'Europe figurent à l'annexe I, celles de la commission des relations avec les pays européens non membres à l'annexe II.

1. Conditions d'adhésion

Le Conseil de l'Europe est une organisation d'Etats européens. Aux termes de son Statut, la condition fondamentale exigée de tout membre est d'être un Etat de droit garantissant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Statut du Conseil de l'Europe actuel établit une distinction entre les Etats souverains (article 4), qui peuvent devenir membres de plein droit, et les «pays» (article 5) dont la souveraineté n'est pas acquise. Depuis la fondation du Conseil de l'Europe, le nombre des Etats souverains en Europe a augmenté, celui des pays non indépendants a diminué. Sur le territoire européen, seules les principautés d'Andorre et de Monaco ne jouissent pas d'une pleine souveraineté.

Le Saint Siègre qui, en raison de sa qualité particulière de siège de l'Eglise catholique, n'est pas doté d'un régime démocratique, jouit du statut d'observateur auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

L'Etat d'Israël, qui s'est engagé à satisfaire aux exigences fondamentales du Conseil de l'Europe, dispose du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire. Le statut de membre de plein droit, pour souhaitable qu'il puisse paraître, ne lui est pas accessible en raison de sa situation géographique.

2. Appartenance à l'Europe

Outre la garantie des droits démocratiques, le Statut du Conseil de l'Europe exige des Etats membres qu'ils fassent partie du continent européen.

Il n'a cependant jamais exigé, pas même des Etats fondateurs, que le territoire national se trouve tout entier sur le continent européen. C'est ainsi que la République de Turquie a pu devenir membre de plein droit. La République française l'était déjà alors que, aux termes des dispositions de la Constitution, l'actuelle République algérienne faisait encore partie de la République française.

Les Etats n'ayant qu'une partie du territoire national sur le continent européen devaient toutefois être de culture européenne, se considérer comme Etat européen et définir leur rôle en tant que tel.

3. Définition de l'Europe

Sur le plan géographique, on ne peut donner de l'Europe une définition aussi claire et précise que dans le cas des autres continents, car le «vieux continent» se présente comme une péninsule abondamment morcelée située à l'extrémité de l'Asie.

On a donc donné de tout temps de l'Europe une description historique et culturelle, les idées sur l'étendue de l'Europe ayant considérablement varié au cours des siècles.

Pour les fondateurs du Conseil de l'Europe, le débat théorique sur les frontières de l'Europe ne présentait guère d'intérêt car il n'y avait pas lieu alors de fixer avec précision les frontières orientales, source possible de controverses.

La thèse du Gouvernement soviétique, selon laquelle le Conseil de l'Europe n'était autre chose qu'un instrument de la guerre froide, et l'hostilité manifestée en conséquence par l'Union Soviétique à son égard, rendaient superflue toute délimitation précise des frontières.

4. Pas de frontière orientale formellement reconnue

A ce jour, l'Europe n'a pas de frontière orientale formellement fixée en droit international. La Russie des tsars ayant déjà franchi, par l'annexion d'Etats à l'est de la Russie proprement dite, toutes les frontières théoriques entre l'Europe et l'Asie, on parlait effectivement d'une Russie d'Europe et d'une Russie d'Asie, mais ni en Russie ni hors de Russie, l'on ne tira de conséquences sur le plan du droit international.

Après la division temporaire de l'Union Soviétique (aujourd'hui dissoute) en républiques socialistes, on a certes découpé la République fédérative socialiste de Russie (RFSR) en unités administratives, sans tracer pour autant de frontière marquant officiellement la démarcation entre l'Europe et l'Asie.

5. Le tracé le plus oriental

Du débat public autour de l'idée chère surtout à Charles de Gaulle, alors Président de la République française - «l'Europe de l'Atlantique à l'Oural» - se dégagait une ligne de démarcation entre l'Europe et l'Asie qui, partant du milieu du Bosphore, traversait la mer Noire jusqu'à l'embouchure de l'Oural, longeait le fleuve et suivait enfin la ligne de crête des monts de l'Oural jusqu'à la frontière septentrionale du continent euro-asiatique.

Ce tracé ne serait pas assez précis s'il s'agissait de fixer la délimitation de frontières étatiques, mais il convient parfaitement pour une démarcation entre deux continents, sans effets en droit public ou international.

Etant donné que les Etats composant jusqu'ici le Conseil de l'Europe ne contestent pas la ligne de l'Oural, l'Organisation devrait accepter ce tracé comme limite extrême de l'Europe à l'est.

6. Eventuels Etats membres

De la disposition du Statut, en vertu de laquelle seuls des Etats européens peuvent devenir membres du Conseil de l'Europe, découlent les conséquences suivantes :

Outre les vingt sept Etats souverains, membres à ce jour du Conseil de l'Europe, sont considérés comme européens à l'est et au sud-est du continent, les Etats suivants:

- a. dans la région de la Baltique: Estonie, Lettonie, Lituanie;
 - b. à l'ouest de la Fédération de Russie: Belarus et Ukraine. La Moldova s'est proclamée Etat souverain. A noter l'existence de courants favorables à un rattachement ultérieur du pays à la Roumanie;
 - c. dans les Balkans: Roumanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Slovénie, Serbie/Monténégro et Albanie.
- L'existence de la Macédoine (antérieurement République yougoslave) est contestée par la Grèce. La Serbie n'accepte pas la souveraineté proclamée par le Kosovo. Le statut de la Vojvodine est controversé;
- d. dans le Caucase : Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

7. La Fédération de Russie

La Fédération de Russie a ceci de particulier que le siège du gouvernement et le centre politique se trouvent indubitablement en Europe, bien que de vastes régions de la république se trouvent incontestablement en Asie.

Sa situation géographique autorise la Russie à devenir membre du Conseil de l'Europe. Remplit-elle les autres conditions de l'adhésion? On peut, pour l'instant, en douter. Un examen approfondi s'imposerait.

8. Républiques asiatiques de l'ex-Union Soviétique

Les Républiques du Kazakhstan, de Kirghizie, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan, républiques de l'ex-Union Soviétique, se trouvent clairement à l'extérieur des frontières de l'Europe, selon la définition donnée dans le point 5 ci-dessus.

La partie occidentale du Kazakhstan se trouve sur le territoire européen. Cependant, malgré la présence d'importants groupes de populations européennes (surtout des Russes), le pays ne semble pas « tourné » vers l'Europe, au sens ou l'entend le point 7 ci-dessus, condition pour devenir membre de plein droit.

9. Modifications de frontières par des moyens exclusivement pacifiques

Vu les conflits, en partie armés, entre plusieurs Etats et nationalités de l'ex-Union Soviétique et de l'ex-Yougoslavie, de nouvelles modifications de frontières et de nouvelles constitutions d'Etats ne sont pas à exclure. On ne saurait donc considérer la description de la situation présente comme fixant définitivement les rapports étatiques.

Le Conseil de l'Europe fait sienne la disposition de l'Accord final de la CSCE, selon laquelle les frontières peuvent certes être modifiées, mais non par la force et en aucun cas contre la volonté de la population concernée.

Au demeurant, le droit des peuples à l'autodétermination reste pour le Conseil de l'Europe l'un des piliers de la paix en Europe.

10. Coopération avec les Etats non européens

Compte tenu de l'intérêt manifesté par des Etats non européens voisins de notre continent, il y a lieu d'examiner, dans le contexte global des changements actuels, la forme que pourrait prendre la coopération de ces Etats avec les organes du Conseil de l'Europe.

L'adhésion pleine et entière reste exclue car le Conseil de l'Europe, eu égard au caractère élevé de ses objectifs, ne doit pas donner l'impression de vouloir, par la coopération avec des peuples européens, attirer d'autres Etats dans une sphère d'influence et restreindre ainsi leur faculté d'autodétermination.

Il appartient au Conseil de l'Europe, se limitant lui-même en toute objectivité, de fixer d'étroites limites à la coopération avec des Etats non européens. Il faut éviter surtout de faire de l'appartenance forcée à l'ex-Union Soviétique ou à un ancien système colonial européen une condition à la coopération.

11. Règles de la coopération

Les Etats qui souhaitent coopérer avec le Conseil de l'Europe doivent mettre en œuvre les principes sur lesquels le Conseil de l'Europe fonde sa propre activité. Ils peuvent adhérer à toutes les conventions du Conseil de l'Europe qui n'impliquent pas de coopération avec l'un des organes du Conseil de l'Europe.

Si un Etat «coopérant» souhaite appliquer sur son territoire la Convention européenne des Droits de l'Homme, il faudra engager des pourparlers pour voir comment il entend se soumettre aux décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme et aux arrêts de la Cour, et comment organiser sa participation à ces deux instances.

Pour permettre aux Etats coopérants de participer aux travaux des instances du Conseil de l'Europe, il faut mettre en place un comité de coopération composé de représentants des Etats concernés, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. C'est à ce comité qu'il appartiendra de définir les thèmes de la coopération.

L'Assemblée parlementaire consacrerait tous les ans une séance au moins à un débat sur les thèmes retenus. Lors de la préparation du débat, les représentants des Etats parties à la coopération pourraient soumettre leurs propositions aux commissions de l'Assemblée parlementaire. En l'absence d'accord entre les commissions et les représentants de ces Etats, les divergences d'opinion devraient être consignées dans le rapport de la ou des commission(s) en question.

Les délégations des Etats coopérants seraient habilitées à prendre la parole dans les débats de l'Assemblée parlementaire sur les thèmes examinés par le comité de coopération. Dans ce cas, les résolutions de l'Assemblée ne seraient adoptées que si une majorité des représentants des Etats coopérants y était favorable.

12. Statut d'invité spécial/statut d'observateur

Le statut d'invité spécial prévu pour les parlements des Etats européens non membres serait supprimé dès que tous les Etats, qui ont actuellement ce statut ou vont l'obtenir, seraient devenus membres de plein droit ou ne pourraient le devenir pour des raisons statutaires.

Le statut d'observateur resterait limité aux deux Etats qui en bénéficient actuellement (le statut d'observateur d'Israël au sein de l'Assemblée conformément à l'article 55 du Règlement de l'Assemblée et la mission d'observateur du Saint-Siège auprès de l'Organisation).

Si ces statuts étaient supprimés, il conviendrait de revoir les formes de coopération entre le Conseil de l'Europe et le Saint-Siège, ainsi que les droits dont jouit actuellement Israël. Celui-ci pourrait, toutefois, demander le statut d'Etat coopérant.

13. Membre associé

La possibilité de devenir membre associé, dont il n'est plus fait usage depuis 1955, pourrait être supprimée faute de candidats.

Transférer la notion de membre associé à un Etat coopérant avec le Conseil de l'Europe pourrait être source de malentendus, car, jusqu'à présent, les membres associés n'étaient pas des Etats souverains.

L'existence d'un statut de membre «de seconde classe» ferait obstacle à la coopération à laquelle aspire le Conseil de l'Europe avec les Etats-Unis et le Canada.

14. Méthodes de travail de l'Assemblée parlementaire

L'extension du Conseil de l'Europe par l'adhésion de nouveaux membres et l'élargissement éventuel de l'Assemblée parlementaire lors des débats avec les délégations d'Etats coopérants contraindront l'Assemblée parlementaire à modifier ses méthodes de travail.

L'Assemblée devra soit augmenter le nombre de ses sessions, soit se limiter, dans l'établissement de l'ordre du jour, à un nombre de points inférieur à ce qui était le cas jusqu'ici.

Les débats lors desquels la plupart des orateurs inscrits disposent tout au plus de trois minutes pour intervenir (quand ils réussissent à prendre la parole!) ne rendent pas justice à l'activité de l'Assemblée parlementaire.

15. Coordination des travaux

Eu égard aux divergences d'opinion qui subsistent dans plusieurs commissions, le Bureau devrait réunir dans les meilleurs délais la commission ad hoc pour la révision du Statut, la commission des questions politiques, la commission des relations avec les pays européens non membres, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et la commission du Règlement afin de coordonner les différents domaines d'activité et d'élaborer une position commune.

Annexe I

L'extension géographique du Conseil de l'Europe: options politiques et conséquences

Conclusions du Bureau de l'Assemblée telles qu'approuvées le 22 avril 1992

I. Introduction

A leurs réunions des 10 et 11 mars 1992, respectivement, la commission ad hoc des relations avec l'Europe de l'Est et le Bureau ont tenu un premier échange de vues sur un document présenté par le Greffier de l'Assemblée et distribué pour la première fois le 18 février 1992. Le Bureau a ensuite demandé au Greffier de préparer une nouvelle version, pour les réunions de la commission ad hoc et du Bureau le 22 avril 1992.

Conformément aux instructions du Bureau, le document devait servir de base pour la suite des discussions sur la politique ou «la stratégie» que devrait adopter l'Assemblée en ce qui concerne l'admission de nouveaux membres, le statut d'invité spécial et d'autres formes de coopération avec le Conseil de l'Europe.

A cet égard, il convient de souligner que le Doc. 6484 du 13 septembre 1991 de M. Tarschys intitulé « Rapport sur le Conseil de l'Europe et les nouvelles républiques souveraines d'Europe de l'Est » a représenté une importante contribution à ce débat, bien qu'il ait été rédigé à une époque où l'Union des Républiques socialistes soviétiques existait encore, du moins formellement. Le travail de la commission ad hoc pour la révision du Statut est également pertinent. En effet, le projet de nouvelle rédaction des articles 3 et 4 et en particulier de l'article 5 (voir annexe A) a une incidence directe sur la question.

Après avoir examiné le document du Greffier à ses réunions des 11 mars et 22 avril 1992 et tenant compte de l'avis donné par la commission ad hoc sur les relations avec les pays de l'Est, le Bureau est parvenu aux conclusions exposées ci-après. Il a décidé qu'elles devraient être communiquées:

- à la commission des questions politiques qui préparera un rapport pour débat lors de la partie de session à Budapest le 30 juin 1992;

- à la commission des relations avec les pays européens non membres et à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme qui sont invitées à apporter leur contribution à la commission des questions politiques avant la réunion de cette dernière le 4 juin 1992, date à laquelle le rapport mentionné ci-dessus doit être adopté en commission, pour permettre sa distribution à temps avant la session plénière de

Budapest (voir article 28, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée).

Le présent document est divisé en trois parties: la partie II traite des conditions d'adhésion et la partie III des nouveaux membres potentiels. Quant à la partie IV, elle est consacrée aux conséquences de l'extension géographique sur la nature et le fonctionnement de l'Organisation.

II. Les conditions d'adhésion

1. Articles pertinents du Statut

Il ressort des articles 3 et 4 du Statut, tels qu'ils sont actuellement rédigés, que, pour devenir membre du Conseil de l'Europe, un Etat doit être européen, reconnaître le principe de la prééminence du droit et respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il doit aussi «collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier». Cela signifie qu'il doit satisfaire à ses obligations financières (voir article 9). La condition selon laquelle tout membre doit avoir un régime démocratique est implicite dans le préambule (et dans le chapitre V, consacré à l'Assemblée parlementaire). La version révisée qui sera proposée par la commission ad hoc pour la révision du Statut tendra à renforcer les articles 3 et 4, notamment en insérant des conditions supplémentaires, à savoir que l'Etat en question doit être une démocratie parlementaire pluraliste et adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme. (Ces deux conditions correspondent déjà à la pratique suivie par l'Assemblée lorsque celle-ci formule un avis sur une demande d'adhésion).

Tant l'Assemblée que le Comité des Ministres considèrent à l'unanimité que, dès lors qu'il s'agit d'adhésion à part entière, les principes de l'Organisation relatifs à la démocratie parlementaire pluraliste, à la prééminence du droit et aux droits de l'homme doivent être affirmés avec force. L'Assemblée s'est montrée plus souple en ce qui concerne le statut d'invité spécial (voir article 55 bis, paragraphe 1, du Règlement).

2. Le concept «européen»

En revanche, il reste à l'Organisation (l'Assemblée et le Comité des Ministres) à déterminer une politique claire en ce qui concerne ce qui est «européen». Cela a aussi été souligné, de part et d'autre, lors de la réunion du 21 avril entre la commission ad hoc pour la révision du Statut et une délégation des Délégués des Ministres.

A moins que ce qualificatif ne soit étendu, un jour, à la rive sud et sud-est de la Méditerranée (idée parfois suggérée), ce problème ne concerne que les anciennes républiques de l'Union Soviétique. M. Tarschys les a regroupées en quatre catégories (paragraphe 18 du Doc. 6484):

- i. les trois républiques baltes: Estonie, Lettonie, Lituanie;
- ii. les autres républiques européennes: Belarus, Moldova, Russie, Ukraine;
- iii. Azerbaïdjan, Géorgie;
- iv. les cinq républiques asiatiques: Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan.

Si les catégories i. et ii. Ci-dessus peuvent incontestablement être qualifiées d'européennes, cela est plus douteux dans le cas de la catégorie iii., et difficilement acceptable pour la catégorie iv.

Certes, la CSCE a accepté toutes les républiques ex-soviétiques en tant qu'Etats participants, à la suite de leur acceptation des engagements et responsabilités liés à la CSCE. Mais il est clair que le Conseil de l'Europe n'est pas tenu de suivre cet exemple: la CSCE n'a jamais été exclusivement européenne et elle est devenue entre-temps un cadre de coopération américano-européo-asiatique avec cinquante et un membres¹. On a fait valoir aussi, notamment en ce qui concerne le statut d'invité spécial (qu'on a fini par considérer comme «l'antichambre» de l'adhésion à part entière), qu'on ne devrait pas refuser à la partie ce qu'on a

accordé au tout. Mais accorder le statut d'invité spécial ou la qualité de membre à part entière à un Etat au sein duquel une population majoritairement européenne coexiste avec une population non européenne numériquement non négligeable n'est pas la même chose qu'accorder ce statut ou cette qualité à tel ou tel territoire manifestement non européen qui faisait naguère partie de cet Etat. Par exemple lorsque l'Algérie a cessé d'être un département français, elle ne s'est pas vu offrir (et n'a pas demandé) l'adhésion au Conseil de l'Europe.

La discussion au sein du Bureau n'a pas été entièrement concluante sur la question de savoir si les Etats du Caucase devaient être considérés comme européens. Compte tenu de leurs liens culturels avec l'Europe, une majorité admettrait la possibilité pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie de devenir membres de l'Organisation quand leur situation interne sera conforme aux normes du Conseil de l'Europe et dans la mesure où il y aura une volonté claire de leur part d'être considérés comme faisant partie de la famille européenne. En tout état de cause, le Bureau estime qu'aucune différence entre eux ne devrait être faite à cet égard.

Il y avait unanimité pour estimer que les républiques ex-soviétiques situées en Asie n'étaient pas éligibles comme membres à part entière du Conseil de l'Europe. Il a été estimé, toutefois, qu'il y avait des arguments de nature politique et de sécurité en faveur d'un rapprochement du Conseil de l'Europe. La nouvelle catégorie de membre associé (voir annexe A), si elle était adoptée, et d'autres formes de coopération déjà engagées (par exemple, projets de formation dans le cadre du programme Démosthène, conseils juridiques, adhésion à des conventions du Conseil de l'Europe) seraient des instruments appropriés à cette fin - toujours sous réserve qu'il y ait un désir de coopération réciproque.

III. Les nouveaux membres potentiels

1. A court terme

a. Bulgarie

Il est prévu que l'avis positif de l'Assemblée sera adopté le 5 mai et que la Bulgarie sera admise au Conseil de l'Europe à l'occasion de la session du Comité des Ministres le 7 mai.

b. Estonie, Lettonie et Lituanie

Le Bureau a noté que les trois pays qui ont le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée devraient adhérer à la Convention culturelle européenne le 7 mai.

Concernant l'adhésion, les rapports présentés par les trois équipes d'éminents juristes (membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme) donnent à penser que des problèmes demeurent encore concernant la conformité de l'ordre juridique interne de ces pays avec les normes du Conseil de l'Europe, à part le fait que des élections générales libres doivent encore être organisées dans les trois pays.

Lors de sa réunion du 22 avril, le Bureau a été informé que les rapporteurs des trois commissions concernées (commission des questions politiques, des relations avec les pays européens non membres, et des questions juridiques et des droits de l'homme) se sont rendus en Estonie du 12 au 15 avril. Compte tenu des progrès réalisés pour se rapprocher des normes du Conseil de l'Europe et de la perspective d'élections générales en juin 1992, ils n'ont pas exclu la possibilité que l'Assemblée puisse adopter un avis positif à la partie de session d'octobre 1992.

Le compte rendu des rapporteurs qui se sont rendus en Lettonie du 21 au 24 avril 1992 n'est pas encore disponible et aucune date n'a encore été fixée pour la visite des rapporteurs des trois commissions en Lituanie.

Le Bureau a unanimement considéré que l'adhésion de ces trois pays dépendait:

- de ce que toutes les conditions posées par le Statut et la Convention européenne des Droits de l'Homme fussent remplies;
- du respect des droits des minorités;
- de la tenue d'élections libres.

En même temps le Bureau a confirmé sa position selon laquelle les trois pays ne sont pas à considérer comme un bloc et que l'un d'eux pourrait bien remplir les conditions d'adhésion avant les autres.

2. A moyen terme

a. Roumanie

L'Assemblée a été saisie par le Comité des Ministres de la demande d'adhésion de la Roumanie. Cependant des doutes subsistent sur la situation interne en Roumanie et la question de savoir si le pays est déjà prêt à devenir un membre à part entière reste posée. Selon la loi électorale adoptée en 1990, des élections générales devaient avoir lieu dans l'année suivant l'adoption de la nouvelle constitution (8 décembre 1991). Il n'y a pas d'indication claire quant à la date envisagée.

Les trois commissions concernées ont désigné leurs rapporteurs pour la Roumanie, à savoir: M. Koenig (commission des questions politiques), M. Masseret (commission des relations avec les pays européens non membres) et M. Jansson (commission des questions juridiques et des droits de l'homme). Aucune date de déplacement en Roumanie n'a encore été fixée. En tout état de cause, il aurait lieu après les élections.

Entre-temps, le Bureau a décidé que - comme pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie - la conformité de l'ordre juridique interne de la Roumanie avec les normes du Conseil de l'Europe devait être examinée par des membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme. Evidemment, cela dépendrait du consentement des autorités roumaines à fournir la documentation nécessaire et à recevoir les éminents juristes en Roumanie. Le Bureau a précisé que la même méthode devrait dorénavant s'appliquer à tous les nouveaux pays candidats. Ainsi, il n'y aurait aucune discrimination entre les candidats à l'adhésion. En tout état de cause, le Bureau a estimé qu'il ne serait pas possible de terminer la procédure d'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe avant 1993.

Le Bureau a également noté que le cas de la Roumanie ne pouvait être séparé de celui de la Moldova. Les deux Etats ont signé l'Acte final d'Helsinki; et par conséquent, ils se sont engagés à respecter les frontières existantes - ce qui n'exclut pas une modification des frontières par voie d'accord. Les deux Etats ont déclaré sans équivoque que la Moldova fait partie de la Roumanie. Mais peut-être faudra-t-il, dans les deux Etats, soumettre ce point de vue à l'épreuve d'un référendum observé sur place par des délégations de l'Assemblée.

Dans l'hypothèse où la Roumanie et la Moldova ne formeraient qu'un seul pays avant l'admission de la Roumanie au Conseil de l'Europe, l'Assemblée devrait examiner la situation en Moldova aussi attentivement qu'en Roumanie, en ayant à l'esprit, notamment, le fait que les minorités russe et gagaouze de Moldova s'opposent à toute intégration à la Roumanie et qu'une République «indépendante» de Transnistrie vient d'être proclamée dans la partie de la Moldova peuplée de Russes. Si une telle fusion intervenait après l'admission de la Roumanie, la situation serait encore plus complexe - à moins qu'entre-temps la Moldova n'ait été admise en tant que telle.

b. Albanie

Le 22 avril le Bureau a entendu un rapport oral de Sir John Stokes, président de la délégation d'observateurs de l'Assemblée aux élections du 22 mars (voir aussi la déclaration de Sir John Stokes en date du 24 mars et l'addendum I au rapport d'activité du Bureau et de la Commission Permanente (voir Doc. 6603). Tout en soulignant que l'Albanie était toujours confrontée à des problèmes énormes et que le résultat des élections ne signifiait pas que le pays est prêt pour l'adhésion au Conseil de l'Europe, le Bureau a estimé que, si une

demande formelle d'adhésion était reçue et transmise par le Comité des Ministres à l'Assemblée, la procédure normale (y compris l'examen de l'ordre juridique interne de l'Albanie par des membres de la Cour et de la Commission des Droits de l'Homme) devrait être suivie.

c. Républiques de l'ex-Yougoslavie

i. La Slovénie bénéficie du statut d'invité spécial depuis le 3 février 1992. Elle a sollicité son adhésion à l'Organisation. Le Comité des Ministres a transmis cette demande pour avis à l'Assemblée le 26 mars 1992. Rien n'interdit de penser que ce pays semble remplir, aux fins de l'adhésion, les conditions essentielles concernant les droits de l'homme, la prééminence du droit et la démocratie parlementaire pluraliste.

Le 22 avril, le Bureau a renvoyé la demande d'avis du Comité des Ministres aux trois commissions concernées.

ii. La Croatie a demandé à bénéficier du statut d'invité spécial. Les deux commissions compétentes ont donné un avis positif. Le Bureau a l'intention de prendre une décision le 4 mai 1992.

iii. Macédoine: cette nouvelle république indépendante a aussi demandé le statut d'invité spécial et les commissions concernées ont désigné des rapporteurs. Une délégation du Parlement de Macédoine a été invitée pour un échange de vues avec la commission des relations avec les pays européens non membres le 5 mai 1992.

iv. Autres: aucune approche n'a encore été faite par la Bosnie-Herzégovine. Le rétablissement des relations avec la «nouvelle» Yougoslavie (Serbie et Monténégro) n'est pas, à ce stade, un point d'actualité. A cet égard, le Bureau a été informé que la commission des questions politiques avait invité des délégations du Kosovo et de Vojvodine pour un échange de vues au cours de la partie de session de mai.

d. Communauté des Etats indépendants ²

i. La Russie a repris à son compte d'anciennes déclarations orales de représentants soviétiques selon lesquelles l'adhésion au Conseil de l'Europe était l'un des objectifs de politique générale de leur gouvernement. Aucune demande formelle n'a été introduite pour le moment, mais il y a des indications selon lesquelles le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Kozyrev, la fera le 7 mai lorsqu'il assistera au Comité des Ministres. Il aura aussi un échange de vues avec la commission des questions politiques.

Au cours de sa récente visite à Paris (du 5 au 7 février 1992), le Président Eltsine a demandé au Gouvernement français d'appuyer l'entrée de la Russie au Conseil de l'Europe; cette demande a été favorablement accueillie. On peut toutefois se demander si la «révolution démocratique» en Russie comme dans d'autres républiques ex-soviétiques est suffisamment avancée pour être compatible avec les normes du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, le Bureau a noté qu'il y avait des signes de désintégration à l'intérieur de la Fédération de Russie. Ainsi les Tchétchènes et les Tatars ont récemment déclaré leur indépendance, sans que les effets en apparaissent clairement dans la pratique. Le nouveau traité de la fédération a été signé le 31 mars. Les Tchétchènes et les Tatars ont refusé de signer.

Bien que l'adhésion au Conseil de l'Europe ne soit pas encore envisageable, le Bureau soutient fermement les activités menées dans le cadre du programme intergouvernemental Démosthène. De plus, il considère que la coopération au niveau parlementaire devrait être accélérée, par exemple par la formation de fonctionnaires de parlement et de jeunes parlementaires dans le cadre de séminaires en Russie ou de stages à Strasbourg. De tels programmes pourraient, bien sûr, être aussi mis en œuvre par des parlements nationaux d'Etats membres du Conseil de l'Europe.

ii. D'autres républiques ex-soviétiques européennes, représentées aux auditions tenues au cours de la partie

de session de février 1992, à savoir l'Ukraine, la Belarus et la Moldova, ont manifesté leur intérêt pour une éventuelle adhésion. Quelle que soit la situation interne dans ces pays, aucune demande formelle n'ayant été présentée jusqu'à présent, une adhésion ne peut pas être envisagée avant 1993. En attendant, toutes ces républiques ont demandé à bénéficier du statut d'invité spécial. Le 7 février, le Bureau a décidé de «geler» ces demandes, de même que les autres, jusqu'à ce qu'un débat sur la politique générale concernant l'extension géographique ait eu lieu.

Le Bureau a décidé le 22 avril que la procédure pourrait se poursuivre.³

Le Bureau donne son appui aux mêmes mesures intérimaires de coopération que dans le cas de la Russie.

iii. Les républiques caucasiennes ont déjà été mentionnées dans la partie II relatives aux «frontières de l'Europe». Il a été noté que les républiques caucasiennes ne sont pas européennes au sens géographique strict du terme, bien qu'il soit largement admis qu'elles sont culturellement proches de l'Europe. (Il a été également observé, cependant, que des affinités culturelles existent avec plusieurs Etats situés dans d'autres continents et que ce fait n'a jamais été considéré comme un critère suffisant pour faire partie du Conseil de l'Europe).

L'Arménie et l'Azerbaïdjan sont candidates au statut d'invité spécial. La Géorgie avait précédemment exprimé son intérêt pour le Conseil de l'Europe, sans déposer de demande formelle. Il est clair que la situation en Géorgie (comme d'ailleurs dans les deux autres républiques) est actuellement trop incertaine pour qu'on puisse faire la moindre prévision.

De plus, il a été noté que la situation pouvait se compliquer à l'avenir. Le nord du Caucase comprend plusieurs républiques autonomes (RA) à l'intérieur de la Fédération de Russie. Selon le recensement de 1989, cette région compte plus de 4 millions d'habitants: 102000 Abkhazes; 394000 Kabardes; 245000 Karatchaïs et Baïlkars; 124000 Circassiens (Adyghéens); 597000 Ossètes; 1,2 million de Tchétchènes et Ingouches et 2 millions de Daghestanais. La majorité sont des musulmans sunnites, bien que, chez les Ossètes, on trouve à la fois des musulmans et des chrétiens.

Le Bureau a conclu que la question de la forme des relations futures du Conseil avec les trois pays (éventuelle adhésion à part entière ou statut révisé de membre associé) devrait rester ouverte pour l'instant. En principe, le statut d'invité spécial était considéré comme une possibilité (bien que ce statut ait été envisagé comme une forme de relation conduisant normalement à l'adhésion de plein droit le moment venu). Cependant, le Bureau a décidé que la procédure concernant les demandes introduites par l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne serait pas examinée avant réception des réponses à la lettre du Président du 6 février 1992 demandant confirmation du fait qu'elles acceptaient de se soumettre à la médiation du Conseil de l'Europe sur la question du Haut-Karabakh.

Le Bureau s'est également inquiété des rapports faisant état d'atrocités commises en Géorgie.

iv. Les républiques ex-soviétiques situées géographiquement en Asie: la question de leurs relations avec le Conseil de l'Europe a également été déjà abordée dans la partie II, dans le cadre de la définition du terme «européen». A ce jour, aucune des républiques concernées (Kazakhstan, Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) n'a pris formellement contact avec le Conseil de l'Europe. Mais le Bureau a noté que quatre d'entre elles (toutes, à l'exception du Tadjikistan) ont, avec la Turquie, des liens culturels et linguistiques dont le développement pourrait constituer un important facteur de stabilité dans la région⁴.

Le Bureau a admis qu'on ne pouvait envisager l'adhésion de ces pays en tant que membres à part entière (hypothèse qui, en toute logique, devrait également exclure le statut d'invité spécial, puisque celui-ci est considéré comme l'antichambre de l'adhésion), mais que le statut révisé de membre associé (voir annexe A) proposé par la commission ad hoc pour la révision du Statut, pourrait constituer un lien approprié avec le Conseil de l'Europe⁵. Bien sûr, cela présuppose une volonté de ces pays d'établir cette relation. Le Conseil de l'Europe doit se préserver de tout reproche possible d'attitude néo-colonialiste.

Sous cette réserve, le Bureau encouragerait aussi l'adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe (compte tenu du fait que la qualité de membre associé permettrait aussi d'adhérer à des conventions «fermées» telles

que la Convention européenne des Droits de l'Homme). Le Comité des Ministres pourrait offrir une assistance technique dans le cadre du programme Démosthène.

IV. Les conséquences de l'extension

L'extension probable de l'Organisation aura des conséquences sur son caractère politique, le fonctionnement de ses organes, ses missions et ses besoins en personnel, en salles de réunion et en bureaux. Elle impliquera aussi une augmentation des crédits d'assistance technique, et de conseil aux candidats et aux nouveaux pays membres en matière de «construction de la démocratie». Il faudra aussi, sans aucun doute, prévoir pour quelque temps une aide financière qui permette à certaines délégations de participer aux réunions de l'Assemblée.

1. Un changement dans la nature de l'Organisation

Le Bureau a estimé que l'extension géographique probable de l'Organisation entraînera un profond changement dans son équilibre politique interne: alors qu'elle était jusqu'à présent occidentale, l'Organisation sera à l'avenir fortement influencée par la partie orientale de l'Europe. Cette évolution a été jugée souhaitable, puisqu'elle conduira à un ordre paneuropéen (qu'on l'appelle confédération ou d'un autre nom), et puisque l'Europe occidentale, d'une part, et l'Europe centrale et orientale, d'autre part, s'enrichiront mutuellement de leurs apports culturels.

2. Le fonctionnement des organes de l'Organisation

L'Organisation, qui comptait 23 membres en 1989, en aura peut être 40 d'ici quelques années; cet accroissement aura nécessairement des conséquences importantes sur son fonctionnement interne.

Actuellement, l'Assemblée a 204 membres titulaires et autant de suppléants, soit au total 408 membres. Un grand nombre de suppléants participent régulièrement aux réunions plénières et aux réunions des commissions - même si le membre titulaire est présent. A quoi il faut ajouter les délégations d'invités spéciaux (qui n'ont pas de suppléants) et les délégations d'observateurs. Les parlementaires de l'ensemble des délégations d'invités spéciaux (Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Russie, Slovénie) sont au nombre de 50.

Si toutes les républiques ex-soviétiques susceptibles de devenir membres ou membres associés adhéraient, à terme, au Conseil de l'Europe en tant que membres à part entière cela représenterait 44 pays, pour un nombre de membres titulaires de l'Assemblée de 314 en supposant que le plafond demeure fixé à 18 membres pour les «grands» Etats membres. Il en résulterait un certain nombre de problèmes que nous indiquons brièvement ci-après.

a. Procédure

Tant au Comité des Ministres (et dans les comités d'experts qui lui sont subordonnés) qu'au sein de l'Assemblée, il sera nécessaire de revoir les règles de vote ainsi que d'autres dispositions de procédure.

i. En ce qui concerne l'Assemblée, il faudra effectuer une étude plus détaillée pour déterminer si le règlement existant est adapté à une composition qui, numériquement (en termes de pays et en termes de représentants à l'Assemblée), aura doublé d'ici à quelques années.

ii. Peut-être faudra-t-il réviser, une fois de plus, les règles concernant le temps de parole et la liste des orateurs (points qui figurent à nouveau à l'ordre du jour de la réunion du Bureau du 11 mars).

iii. Il y a également la question de la composition du Bureau. Le nombre des membres du Bureau peut-il continuer d'augmenter, au risque de compromettre le bon fonctionnement de cette institution?

iv. Il faudrait aussi réexaminer la composition des autres commissions, actuellement fixée par l'article 43 du

Règlement de l'Assemblée. Certaines commissions ont déjà des effectifs si nombreux avec les invités spéciaux et les observateurs que le déroulement des travaux s'en ressent.

Le Bureau a été d'avis qu'aucune des questions de procédure mentionnées sous i à iv ne pose un problème majeur. Cependant, elles devraient être examinées par la commission du Règlement, après le débat de l'Assemblée lors de la partie de session de juin 1992 à Budapest.

b. Les locaux

i. La salle des séances, adaptée pour accueillir le Parlement européen, devrait convenir pour longtemps encore. Le cas échéant, certaines catégories de personnes qui prennent actuellement place dans l'hémicycle seront peut-être obligées, un jour, de prendre place ailleurs.

ii. Certaines salles de réunion, même dans le Palais de l'Europe, ne suffisent plus pour l'accueil des commissions les plus nombreuses. Toutefois, vu les dimensions des salles en question, on devrait pouvoir ajouter, le cas échéant, des sièges et des bureaux, et adapter le matériel technique.

iii. Des problèmes pourraient néanmoins surgir pour les réunions des groupes politiques. Les plus grands ont déjà des difficultés pour accueillir tous leurs membres dans les salles de réunion existantes.

iv. Un problème urgent à résoudre est celui des bureaux pour le personnel de l'Assemblée ainsi que pour les délégations parlementaires actuelles et nouvelles.

v. S'agissant du Bureau de Paris, le Bureau a réitéré sa demande au Secrétariat du Conseil de l'Europe d'entreprendre d'urgence, éventuellement en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale, l'étude des diverses solutions possibles.

c. Le personnel

Pour que le Greffe puisse assurer à l'Assemblée le même service qu'auparavant (en fait, il devrait être en mesure d'améliorer encore la qualité de ses prestations), il faudra naturellement, compte tenu de l'accroissement important du nombre des membres, que les effectifs en personnel augmentent en conséquence. Mis à part le Greffier et le Greffier adjoint, ainsi que quatre chefs de division, le personnel de grade A du Greffe ne comprend que les secrétaires des commissions. Ce personnel inclut le Chef de Cabinet du Président de l'Assemblée, qui est en même temps le Secrétaire du Bureau. Ces dernières années, les secrétaires des commissions se sont vu confier des tâches supplémentaires - par exemple, un nombre croissant de missions pour accompagner les rapporteurs appelés à élaborer des avis sur les demandes d'adhésion ou pour accompagner des délégations d'observateurs à l'occasion d'élections législatives. Ces tâches supplémentaires prennent du temps entraînant ainsi souvent des retards dans la production des documents des commissions.

Le Bureau a demandé au Secrétaire Général et à la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental d'examiner encore cette question.

d. La question des langues

Actuellement, les langues de l'Assemblée et de ses commissions sont, outre les deux langues officielles, l'allemand et l'italien, en tant que «langues de travail» (article 17 du Règlement de l'Assemblée). Il s'ensuit que l'interprétation (mais non la traduction des documents) est assurée dans le cadre du budget. Le coût de l'interprétation dans toute autre langue est supporté par la délégation concernée.

Le Bureau, ayant été informé qu'une proposition de recommandation demandant que l'allemand devienne une langue officielle, a décidé de ne pas poursuivre l'exposé de cette question à ce stade.

e. La part des nouveaux pays membres dans les fonctions de direction de l'Organisation

Le Bureau estime que le nouveau rôle et l'extension géographique de l'Organisation devraient, le moment venu, se refléter dans la distribution des fonctions de direction de l'Organisation.

3. Obligations financières

Il y a déjà été fait allusion dans la partie II, relative aux conditions d'adhésion. L'article 9 du Statut dispose: «Si un Membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée Consultative, aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait auxdites obligations».

En effet, une Organisation agrandie, pour fonctionner correctement, a besoin d'un budget augmenté en conséquence. Par ailleurs, être membre de l'Organisation n'a de signification que si les Etats/parlements sont régulièrement représentés dans les organes de l'Organisation. Il apparaît que certains nouveaux membres potentiels bénéficiant actuellement du statut d'invité spécial pourront ne pas être en mesure de faire face à leurs obligations par manque de devises.

Bien que le Bureau ait confirmé sa position selon laquelle la participation de certaines délégations d'invités spéciaux pourrait être subventionnée pour une période transitoire, le principe de la participation des Etats membres au budget du Conseil de l'Europe conformément aux règles en vigueur doit être maintenu.

[...]

1. Vingt-cinq Etats de la CSCE ne sont pas actuellement membres du Conseil de l'Europe:

- les quinze républiques ex-soviétiques (bien que la Russie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie aient le statut d'invité spécial);
- la Bulgarie, la Roumanie et l'Albanie (ayant toutes le statut d'invité spécial);
- la Yougoslavie et ses républiques sécessionnistes, la Croatie et la Slovénie (cette dernière seulement ayant le statut d'invité spécial);
- Monaco et le Saint-Siège;
- le Canada et les Etats-Unis.

2. La Géorgie, mentionnée dans le paragraphe iii ci-après, n'a pas encore intégré la Communauté des Etats indépendants (CEI) et il n'est pas exclu que d'autres républiques, telle l'Ukraine, la quittent.

Ce qu'un débat sur la politique générale concernant l'extension géographique ait eu lieu. Le Bureau a décidé le 22 avril que la procédure pourrait se poursuivre¹.

3. de hors de la Croatie, les six demandes suivantes sont actuellement pendantes: Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Macédoine, Moldova et Ukraine. La commission des relations avec les pays européens non membres a d'ores et déjà donné un avis favorable concernant les demandes de la Belarus et de l'Ukraine.

4. Rappelons, à ce propos, que le 6 février 1992, l'Iran, le Pakistan et la Turquie se sont mis d'accord, à Ankara, sur le principe de l'admission de l'Azerbaïdjan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan au sein de l'Organisation de coopération économique, qui existe depuis 27 ans. Une autre république ex-soviétique, le Tadjikistan, s'est vu également proposer l'adhésion.

Quelques jours auparavant, le 3 février, à Istanbul, était signé l'accord de coopération économique de la mer Noire, entre l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Géorgie, la Moldova, la Roumanie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine. La Grèce s'est vu proposer l'adhésion à cet accord.

5. Il convient d'observer que la qualité de membre associé conférerait les mêmes droits que le statut d'invité spécial (qui n'est pas une institution statutaire) au sein de l'Assemblée, tout en offrant des possibilités de participation sur le plan intergouvernemental.