

25. jan 96

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

2 janvier 1996
FDOC7443

Doc. 7443

Remet et notatio nominis

Si: 164

No: 35

RAPPORT

Abst.: 15

sur la demande d'adhésion de la Russie
au Conseil de l'Europe

(Rapporteur: M. MUEHLEMANN,
Suisse, Groupe libéral, démocrate et réformateur)

Résumé

A la suite d'une discussion préliminaire à Copenhague le 30 novembre 1995, d'une consultation de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de la commission des relations avec des pays européens non-membres, et d'une audition des membres de la délégation d'observateurs de l'Assemblée pour les élections à la Douma (17 décembre 1995), la commission des questions politiques, réunie à Zurich le 20 décembre 1995, a voté en faveur d'une invitation à la Fédération russe à adhérer au Conseil de l'Europe.

La décision a été prise sur les bases suivantes:

- une série d'engagements assumés par la Fédération russe;
- le programme joint Union européenne/Conseil de l'Europe pour le renforcement des structures fédérales et des mécanismes de protection des droits de l'homme et la réforme du système juridique;
- le renforcement des procédures et capacités de l'Assemblée pour le contrôle du respect des obligations et engagements des Etats membres (Directive n° 508 (1995)), avec un programme spécial en coopération avec la délégation parlementaire nationale russe.

La commission des questions politiques fait état de la responsabilité spécifique du Comité des Ministres "d'adapter les moyens et les capacités de l'Organisation aux conséquences de cette décision".

1. de la commission des questions politiques

I. Projet d'avis

1. La Fédération de Russie a déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992. Par sa Résolution (92) 27 du 25 juin 1992 le Comité des Ministres a demandé à l'Assemblée parlementaire d'émettre un avis sur cette demande, conformément à la Résolution statutaire (51) 30 A.
2. Le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire a été accordé au parlement de la Fédération de Russie le 14 juin 1992.
3. La procédure concernant l'avis sur la demande d'adhésion de la Russie a été interrompue le 2 février 1995 du fait du conflit en Tchétchénie. Avec l'adoption de la Résolution 1065, le 27 septembre 1995, cette procédure a été reprise au motif que la Russie était désormais engagée dans la recherche d'une solution politique et que des atteintes alléguées et attestées aux droits de l'homme faisaient l'objet d'enquêtes.
4. L'Assemblée note que les réformes politiques, juridiques et économiques se sont poursuivies. Le système juridique laisse encore apparaître des insuffisances, comme l'avaient noté les experts juridiques du Conseil de l'Europe (le 7 octobre 1994). On constate néanmoins un progrès vers une prise de conscience générale et un plus grand respect de la légalité.
5. Des assurances quant à la poursuite des progrès ont été données au Conseil de l'Europe par le Président de la Fédération, le Premier Ministre, le Président de la Douma et le Président du Conseil de la Fédération dans leur lettre du 18 janvier 1995.
6. Compte tenu des assurances et des considérations et engagements ci-dessous, l'Assemblée estime que la Russie — au sens de l'article 4 du Statut — est capable et a la volonté de se conformer aux dispositions de l'article 3 de ce Statut précisant les conditions requises pour pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe (*«tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite [de ce] but...»*):
 - i. La Russie s'est associée à plusieurs activités du Conseil de l'Europe depuis 1992 — par le biais de sa participation aux programmes intergouvernementaux de «coopération et d'assistance» (notamment dans le domaine des réformes juridiques et des droits de l'homme) et par la participation de sa délégation d'invités spéciaux aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions;
 - ii. un «dialogue politique» est établi entre la Russie et le Comité des Ministres depuis le 7 mai 1992;
 - iii. la Russie a adhéré à plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, dont la Convention culturelle européenne;
 - iv. les textes législatifs suivants sont actuellement élaborés en priorité, à la lumière de consultations internationales, sur la base des principes et des normes du Conseil de l'Europe: un nouveau code pénal et un code de procédure pénale; un nouveau code civil et un code de procédure civiles; une loi sur le fonctionnement et l'administration du système pénitentiaire;

- v. de nouvelles lois conformes aux normes du Conseil de l'Europe seront adoptées: sur le fonctionnement et l'administration du Parquet et de l'Office du Commissaire aux droits de l'homme; sur la protection des minorités nationales; sur la liberté de réunion et la liberté religieuse;
 - vi. le statut de la profession juridique sera protégé par la loi: une association professionnelle (barreau) sera établie;
 - vii. les responsables avérés de violations des droits de l'homme seront traduits en justice - notamment en relation avec les événements de Tchétchénie;
 - viii. l'exercice effectif des droits consacrés par l'Article 27 de la Constitution et par la loi sur la liberté de mouvement et de choix du lieu de résidence sera assuré;
 - ix. les conditions de détention seront améliorées conformément à la Recommandation A (87) 3 relative aux règles pénitentiaires européennes;
 - x. l'état d'avancement de la réforme législative permettra la signature et la ratification, dans les délais indiqués, des Conventions européennes énumérées ci-dessous au paragraphe 9.
7. Pour assurer la concrétisation de ces assurances et le respect de ces engagements l'Assemblée décide d'établir - en étroite coopération avec la délégation parlementaire russe - son propre programme parlementaire "de conseil et contrôle" sous l'autorité des commissions responsables de la mise en œuvre de la Directive n° 508 (1995) relative au respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce programme complétera la procédure de contrôle prévue par la Directive n° 508 (1995), sans y porter atteinte.
8. Comme contribution à l'assistance et à la coopération à long terme, l'Assemblée se félicite du programme joint Union européenne/Conseil de l'Europe pour le renforcement des structures fédérales et des mécanismes de protection des droits de l'homme et pour la réforme du système juridique.
9. L'Assemblée parlementaire prend note que la Fédération de Russie partage pleinement sa conception et son interprétation des engagements contractés, tels qu'énoncés au paragraphe 6, et qu'elle a l'intention:
- i. de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme au moment de son adhésion; de ratifier la Convention et les Protocoles n° 1, 2, 4, 7 et 11 dans un délai d'un an; de reconnaître, dans l'attente de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, le droit de requête individuelle auprès de la Commission européenne et la juridiction obligatoire de la Cour européenne (articles 25 et 46 de la Convention);
 - ii. de signer dans l'année et de ratifier dans les trois ans suivant son adhésion le Protocole n° 6 à la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant l'abolition de la peine de mort en temps de paix, et de mettre en place entretemps un moratoire sur les exécutions;
 - iii. de signer et ratifier, dans l'année suivant son adhésion, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

- iv. de signer et ratifier, dans l'année suivant son adhésion, la Convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales; de fonder sa politique à l'égard des minorités sur les principes énoncés dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée, et d'incorporer ces principes dans le système et la pratique juridiques et administratifs du pays;
- v. de signer et de ratifier, dans l'année suivant son adhésion, la Charte européenne de l'autonomie locale et la Charte des langues régionales ou minoritaires; d'étudier, en vue de sa ratification, la Charte sociale du Conseil de l'Europe; et de mener entre-temps sa politique selon les principes de ces conventions;
- vi. de signer et ratifier et d'appliquer entretemps les principes de base d'autres conventions du Conseil de l'Europe - notamment celles relatives à l'extradition; à l'entraide judiciaire en matière pénale; au transfèrement des personnes condamnées; et au blanchiment, au dépitage, à la saisie et à la confiscation de produits du crime;
- vii. de chercher à régler les différends internationaux et internes par des moyens pacifiques (obligation qui incombe à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe);
- viii. de régler les différends internationaux qui subsistent en matière de frontières selon les principes du droit international;
- ix. de ratifier l'Accord intervenu le 21 octobre 1994 entre les gouvernements russe et moldave et de poursuivre le retrait de la 14ème Armée et de son matériel du territoire de la Moldova dans un délai de trois ans à compter de la date de signature de l'Accord;
- x. de remplir les obligations qui lui incombent en vertu du Traité relatif aux forces armées conventionnelles en Europe (CFE);
- xi. de négocier les demandes de restitution de biens culturels à d'autres pays européens sur une base *ad hoc*, qui permettrait de distinguer les différentes catégories de biens (archives, oeuvres d'art, bâtiments etc.) et de propriétaires (public, privé ou institutionnel);
- xii. de chercher à régler rapidement toutes les questions relatives à la restitution de biens réclamés par des Etats membres du Conseil de l'Europe;
- xiii. de cesser de restreindre, avec effet immédiat, la liberté de circulation internationale de personnes ayant connaissance de secrets d'Etat, à l'exception des restrictions qui sont généralement acceptées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;
- xiv. de s'assurer que l'application de la Convention des Droits de l'Homme de la CEI n'entrave en rien la procédure et les garanties de la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- xv. de réviser la loi sur les services de sécurité fédéraux afin de la mettre en conformité avec les principes et les normes du Conseil de l'Europe dans un délai d'un an à compter de l'adhésion;
- xvi. d'adopter une loi prévoyant un service civil comme alternative au service militaire, comme prévu à l'article 59 de la Constitution;

xvii. de poursuivre les réformes juridiques afin de mettre l'ensemble de sa législation en conformité avec les principes et les normes du Conseil de l'Europe;

xviii. d'élargir sa coopération internationale pour prévenir - et éliminer les effets écologiques - des catastrophes naturelles et technologiques;

xix. de signer et ratifier dans l'année suivant son adhésion l'Accord général sur les privilèges et immunités et ses protocoles additionnels;

xx. de coopérer pleinement à la mise en œuvre de la Directive n° 508 (1995) de l'Assemblée relative au respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux processus de contrôle établis en vertu de la Déclaration du Comité des Ministres du 10 novembre 1994 (95^e session).

10. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres — sur la base des engagements et ententes exposés ci-dessus:

- i. d'inviter la Fédération de Russie à devenir Membre du Conseil de l'Europe;
- ii. d'attribuer à la Fédération de Russie dix-huit sièges à l'Assemblée Parlementaire;
- iii. d'adapter les moyens et les capacités de l'Organisation aux conséquences de cette décision.

II. Exposé des motifs par le rapporteur

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
I. Introduction	1 - 23
— Procédure	5 - 13
— Histoire récente	14 - 20
— Généralités	21 - 23
II. Le système juridique	24 - 52
a. La prééminence du droit	24 - 29
b. La législation	30 - 41
c. Questions spécifiques concernant les droits de l'homme	42 - 51
III. L'état de la démocratie	53 - 72
a. La présidence	53 - 57
b. Le parlement	58 - 62
c. Le pouvoir judiciaire	63 - 67
d. La démocratie locale	68 - 71
IV. L'économie de marché	73 - 85
a. La situation économique	73 - 76
b. Perspectives	77 - 81
c. L'environnement	82 - 84
V. Zones de tension politique ou militaire	86 - 102
a. Tchétchénie	86 - 91
b. Moldova	92 - 94
c. Ukraine	95 - 96
d. Etats baltes	97 - 100
e. Autres	101
VI. Conclusions	103

- Annexe 1:** Résolution (92) 27 du Comité des Ministres (25 juin 1992)
- Annexe 2:** Conclusions du rapport des juristes éminents (7 octobre 1994)
- Annexe 3:** Réponse d'autorités russes au plus haut niveau (18 janvier 1995)
- Annexe 4:** Résolution 1055 (1995) (2 février 1995)
- Annexe 5:** Résolution 1065 (1995) (26 septembre 1995)
- Annexe 6:** Développements législatifs (28 août 1995)
- Annexe 7:** Développements législatifs additionnels (20 novembre 1995)
-
- Addendum A*** Programme de consultation et de contrôle
- Addendum B*** Annexe au Message de hautes personnalités
- Addendum C*** Aperçu de l'état des relations entre le Conseil de l'Europe et la Fédération de Russie, y compris le Programme joint entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe pour le renforcement des structures fédérales et des mécanismes de protection des droits de l'homme et pour la réforme du système juridique dans la Fédération de Russie
- Addendum D*** Evaluation de l'impact de l'adhésion de la Russie sur l'Organisation

* Voir Doc. 7443 Addenda (publié séparément)

Introduction

1. La commission des questions politiques a demandé au rapporteur, à sa réunion du 8 novembre 1995 à Strasbourg, de présenter un projet de rapport à la réunion du 30 novembre 1995. Elle a approuvé une note sur les suites à donner à la Résolution 1065 (1995) qui avait réouvert la procédure pour un avis sur la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe.
2. La Commission Permanente a inscrit ce point à l'ordre du jour de la partie de session du 22 au 26 janvier 1996. Le présent rapport a pour but de former la base de ce débat.
3. Après une brève description de la procédure suivie jusqu'ici, les principaux points ci-après seront examinés: le système juridique, l'état de la démocratie, la situation économique et les conflits locaux.
4. Une évaluation de l'impact de l'adhésion de la Russie sur l'Organisation fait l'objet de l'addendum D. Un aperçu de l'état des relations entre le Conseil de l'Europe et la Fédération de Russie, notamment du programme commun entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sur la réforme de la structure fédérale, le mécanisme des droits de l'homme et le système juridique dans la Fédération de Russie (ci-après «le programme joint») fait l'objet de l'addendum C.

Procédure

5. Le statut d'invité spécial a été octroyé au Parlement russe (alors toujours «Soviet suprême») par le Bureau, le 14 janvier 1992, après qu'il eut noté que le mandat de la délégation des invités spéciaux du Soviet suprême de l'URSS avait pris fin avec la dissolution de l'Union soviétique.
6. La Russie a demandé à adhérer au Conseil de l'Europe le 7 mai 1992. Le 25 juin 1992, le Comité des Ministres a adopté sa Résolution (92) 27 demandant l'avis de l'Assemblée parlementaire (voir annexe 1).
7. Les élections parlementaires tenues le 12 décembre 1993 en Russie ont été observées par une commission *ad hoc* du Bureau, qui a constaté qu'elles avaient été libres et démocratiques (Doc. 7038, addendum I).
8. Conformément à la pratique établie de l'Assemblée, un groupe d'experts juridiques (MM. Bernhardt, Trechsel, Weitzel et feu M. Ermacora – ci-après «les éminents juristes») a été invité à examiner la conformité de l'ordre juridique russe avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe (droits de l'homme, prééminence du droit et démocratie pluraliste). Les quatre éminents juristes se sont rendus plusieurs fois en Russie entre le 26 mai et le 6 juin 1994. Les conclusions de leur rapport font l'objet de l'annexe 2.
9. Le rapporteur, M. Muehlemann (Suisse, LDR) pour la commission des questions politiques et les rapporteurs des commissions saisies pour avis, MM. Bindig (Allemagne, SOC) pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et Atkinson (Royaume-Uni, GDE) pour la commission des relations avec les pays européens non membres, ont séjourné en Russie du 12 au 15 juin et du 30 octobre au 2 novembre 1994.

10. A partir des informations réunies durant ces visites et des conclusions du groupe d'experts juridiques, les rapporteurs ont adressé aux autorités russes une liste de vingt points sur lesquels des éclaircissements étaient demandés.

11. Le 20 janvier 1995, M. Filatov, chef de l'administration du Président russe, a personnellement remis les réponses des autorités russes au Président de l'Assemblée, M. Martínez. Les réponses étaient signées par le Président Eltsine, le Premier ministre Tchernomyrdine, le Président du Conseil de la Fédération M. Choumeïko, et le Président de la Douma d'Etat M. Rybkine (annexe 3). «C'est le seul document en Russie qui soit signé par ces quatre personnes ensemble, et la meilleure preuve de l'importance que la Russie attache à l'adhésion», a déclaré M. Filatov à cette occasion.

12. L'importance de cet acte fut masquée, à l'époque, par les événements tragiques de Tchétchénie, qui amenèrent l'Assemblée à adopter sa Résolution 1055 (annexe 4), le 2 février 1995, dans laquelle elle suspendait la procédure concernant son avis statutaire sur la demande d'adhésion de la Russie.

13. La sous-commission des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) a effectué une visite en Tchétchénie et dans les républiques voisines du 5 au 11 juin 1995 et les rapporteurs des trois commissions concernées ont tenu de nouvelles réunions, à Moscou et Grozny, du 21 au 24 août 1995. L'évolution de la situation, en particulier l'accord de cessez-le-feu du 30 juillet 1995 en Tchétchénie, amena l'Assemblée à adopter sa Résolution 1065 (annexe 5) qui reprenait la procédure pour un avis sur la demande d'adhésion de la Russie. Elle chargeait la commission des questions politiques de prendre des dispositions nécessaires.

Histoire récente

14. En mars 1989, eurent lieu les premières élections à moitié libres des députés au Congrès du peuple de ce qui était alors l'Union soviétique. Plus de 85 % des suffrages exprimés à Moscou allèrent à M. Eltsine, qui fut élu, le 20 mai 1990, Président du Soviet suprême de la Russie.

15. En juin 1990, le Soviet suprême de la Russie adopta le principe de la prééminence de ses lois sur celles de l'Union et se réserva le droit de quitter l'URSS s'il le souhaitait. Le 12 juin 1991, M. Eltsine fut librement élu à la présidence de la République russe par 57,3 % des suffrages.

16. Le 8 décembre 1991, les présidents de l'Ukraine, de la Russie et de ce qui était alors la Biélorussie, réunis à Minsk, déclarèrent que l'URSS n'existait plus et signèrent un accord sur la création d'une «Communauté d'Etats indépendants» (CEI) entre ces trois républiques, mais à laquelle les autres républiques de l'ex-URSS pourraient adhérer. Le 21 décembre 1991, les présidents de onze républiques anciennement soviétiques approuvèrent la création de la CEI en tant que successeur de l'URSS.

17. En pratique, la Fédération de Russie est devenue virtuellement le seul successeur de l'Union Soviétique. Elle devait obtenir le contrôle exclusif de ses forces nucléaires et son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. La Communauté européenne et les Etats-Unis ont formellement décidé que les droits et obligations internationaux de l'ex-URSS seraient à l'avenir exercés par la Russie.

18. Dans le courant de 1993, les relations entre le Président et le «Soviet suprême» se détériorèrent. Un référendum tenu en avril se solda par 58 % des suffrages émis en faveur de la politique de réforme du Président.

19. Les événements arrivèrent à un point de tension extrême en septembre/octobre 1993, avec la dissolution du Soviet suprême, des violences dans la rue à Moscou et, enfin, l'ordre donné par le Président d'assiéger militairement le bâtiment du Parlement («la Maison blanche») occupé par des députés dissidents, sous la conduite du président du Parlement, M. Khasbulatov et de M. Rutskoi (ancien vice-président, démis par M. Eltsine).

20. Les élections au nouveau Parlement eurent lieu le 12 décembre 1993, et une nouvelle Constitution fut approuvée par référendum le même jour.

Généralités

21. La Russie a hérité de 76 % du territoire de l'ex-Union Soviétique, c'est-à-dire 17 075 400 km² — et onze fuseaux horaires — et 148 millions d'habitants, mais dont un cinquième seulement vivent en dehors de ce qui est considéré comme la partie «européenne» de la Fédération.

22. La Fédération russe a 89 sujets (mentionnées à l'article 65 de la Constitution russe): Républiques, Régions autonomes, Districts et Territoires ainsi que deux villes d'importance fédérale, Moscou et Saint-Pétersbourg

23. La Fédération compte plus de cent nationalités et groupes ethniques. Il y a en outre d'importantes minorités russophones dans ses Etats voisins qui seraient de l'ordre de 25 millions d'individus.

II. Le système juridique

a. La prééminence du droit

24. S'adressant le 30 janvier 1995 aux trois commissions concernées par la demande d'adhésion de la Russie, Sergueï Kovalev, Président de la Commission des droits de l'homme (qui a reçu cette année le Prix des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe), expliquait le non-respect général de l'Etat de droit en Russie dans les termes suivants : "... la cause tient non seulement et non pas tant à la mauvaise volonté des autorités - locales ou fédérales. Le problème ne tient pas à la mauvaise qualité des lois. Le problème réside avant tout dans le degré extrêmement faible de conscience juridique et des autorités et de la population. Quel est effectivement le sens d'une proclamation des droits et des libertés des citoyens dans la Constitution si la population n'est pas en mesure de revendiquer ses droits, n'a pas l'habitude de le faire ? Quel est l'intérêt de bonnes lois si le citoyen pris individuellement n'est pas prêt à les appliquer ? Quel est l'intérêt d'une réforme de la procédure judiciaire si les gens préfèrent ne pas s'adresser à la justice, mais défendre leurs intérêts par d'autres voies souvent criminelles ? Il faudra des années de travail intense pour que la majorité de la population atteigne le niveau indispensable de conscience juridique." M. Kovalev a souligné que l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe contribuerait largement à la résolution de ces problèmes.

25. L'attention a également été attirée sur le fait que depuis l'époque tsariste, le pouvoir était aux mains de la bureaucratie - haute et moyenne - et non des tribunaux. Or, cette bureaucratie a évidemment intérêt à conserver son pouvoir.

26. Il paraît qu'on dit à la Douma : "Faisons une loi portant application de toutes les autres". Par ailleurs, dans son discours annuel du 17 février 1995 devant l'Assemblée fédérale de Russie, le Président Eltsine a présenté l'absence d'Etat de droit comme un sujet de préoccupation prioritaire.

27. Dans la Résolution 1065 (1995), l'Assemblée reconnaît qu'il convient de développer une large sensibilisation à la prééminence du droit et son respect "dans tous ses aspects, politiques, juridiques et administratifs, et à tous les niveaux, national, régional et local". Elle reconnaît aussi que les progrès ne seront pas constants et demanderont de nombreuses années.

28. Il convient toutefois de souligner que l'Assemblée reconnaît également la direction dynamique de nombreuses évolutions positives dans la Fédération de Russie. La poursuite et le renforcement des programmes de coopération et d'assistance à long terme du Conseil de l'Europe pourraient constituer un apport essentiel à cet égard.

29. Le Rapporteur est convaincu que l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe rendrait possibles le soutien et les pressions que l'on a si souvent décrits comme essentiels au progrès de ce pays, notamment en ce qui concerne la prééminence du droit.

b. La législation

30. L'examen de la législation russe en vigueur doit naturellement commencer par la Constitution. Dans un avis en date du 24 mars 1994, la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit relève que la Constitution russe, adoptée par référendum le 12 décembre 1993, ne soulève aucune question sérieuse de conformité avec les principes des Etats démocratiques, qui sont régis par la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme.

31. Il convient de noter qu'aux termes de la Constitution, les règles et principes de droit international (y compris les traités internationaux) prévalent le pas sur les lois ordinaires. Néanmoins, comme on l'a signalé, cela relève davantage de la théorie que de la pratique. En particulier, l'application des garanties en matière de droits de l'homme dans la pratique de l'Etat présente - paraît-il - de nombreuses déficiences, quand elle n'est pas inexistante. Dans de nombreux domaines, l'adoption d'une nouvelle législation est présentée comme absolument nécessaire à la protection effective des garanties constitutionnelles relatives aux droits de l'homme.

32. On remarquera également que la Constitution dote la Russie des institutions politiques caractérisant tout Etat fédéral démocratique moderne.

33. En ce qui concerne les autres textes législatifs, les Rapporteurs n'ont cessé de souligner l'importance du code pénal, du code de procédure pénale, du code civil, du code de procédure civile et de la loi sur le système pénitentiaire. Les autorités russes ont attiré l'attention sur l'importance de la Constitution, qui modifie le fonctionnement de tous les textes législatifs. Elles ont indiqué en outre que les textes susmentionnés étaient régulièrement révisés et complétés, non sans ajouter que leur application allait autrefois dans le sens de dogmes idéologiques aujourd'hui disparus.

34. En vertu de la loi de 1991 sur les médias de masse, la liberté de presse est garantie. Les médias privés ont d'ailleurs soutenu les réformes avec vigueur et ont beaucoup critiqué les pouvoirs publics, par exemple en condamnant sans appel la guerre en Tchétchénie. Une nouvelle loi sur la radiodiffusion est en préparation. L'Assemblée doit insister pour qu'elle soit conforme aux normes et principes du Conseil de l'Europe.

35. Il ressort des informations que M. Podoprigora, Président de la Commission des affaires internationales du Conseil de la Fédération (et membre de la délégation d'invités spéciaux), a fournies sur les développements législatifs observés dans la Fédération de Russie que l'on a fait un pas vers l'adoption d'une nouvelle législation dans chacun des domaines mentionnés ci-dessus (voir annexe 6). Il est inévitable, d'autre part, qu'étant donné leur importance et leur complexité, ces textes juridiques fondamentaux soient longs à adopter. Néanmoins, eu égard en particulier aux conditions imposées à des Etats ayant récemment adhéré au Conseil de l'Europe, le Rapporteur est d'avis que l'Assemblée doit insister pour qu'un nouveau code pénal, code de procédure pénale, code civil, code de procédure civile et une loi sur le système pénitentiaire soient promulgués dans un délai d'un an à compter de l'adhésion.

36. Les autres lois que les Rapporteurs jugent importantes pour la protection des droits de l'homme en Russie sont les suivantes : loi sur le statut des juges, loi sur le ministère public, loi sur la profession juridique, loi sur les minorités nationales, loi sur la liberté de réunion, loi sur le commissaire aux droits de l'homme (médiateur), loi sur les organisations religieuses (liberté de religion).

37. De nouvelles lois sur le statut des juges et sur les pouvoirs locaux sont entrées en vigueur cette année. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme est en train de les examiner. Les travaux se poursuivent sur les lois relatives au ministère public, à la profession d'avocat et aux minorités nationales. La Douma a adopté le 9 juin 1995 une loi sur la liberté de réunion dont on ne sait pas au juste si elle est déjà entrée en vigueur ou non.

38. La Douma a adopté en première lecture un projet de loi sur le commissaire aux droits de l'homme (médiateur), mais il ne semble pas que ce texte ait franchi le cap obligatoire des lectures suivantes.

39. On n'a reçu aucune information récente sur l'état d'avancement des autres lois en question. Le Rapporteur propose que dans son avis, l'Assemblée prenne acte des assurances écrites des autorités russes selon lesquelles ces textes juridiques correspondraient aux normes et principes du Conseil de l'Europe.

40. En ce qui concerne les points sur lesquels des éclaircissements ont été demandés aux autorités russes, les Rapporteurs se sont déclarés préoccupés par le nombre des projets de loi en cours d'élaboration, mais ce qui les inquiète le plus, c'est la nouvelle loi relative aux services de sécurité. En effet, la loi fédérale sur les organes des services de sécurité fédéraux, promulguée le 3 avril 1995, autorise ceux-ci à conduire des enquêtes et des investigations préliminaires sur certains crimes, et il semblerait que les services en question (appelés désormais FSB) disposent aussi de leurs propres centres de détention provisoire. Le Rapporteur rappelle que dans un pays respectueux de la prééminence du droit, il est essentiel que la délinquance, même grave, soit combattue avec des moyens strictement légaux. L'Assemblée doit donc insister pour que cette loi soit soumise à l'examen du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, modifiée dans la mesure où elle ne correspondrait pas aux normes de l'organisation.

41. La récente loi fédérale sur la prévention de la propagation de la maladie causée par le virus d'immunodéficience humaine (infection VIH) a suscité des protestations. L'Assemblée doit exhorter les autorités russes à tenir compte des normes fixées dans deux textes : la Recommandation (89) 14 sur les incidences éthiques de l'infection VIH dans le cadre sanitaire et social, que le Comité des Ministres a adoptée le 24 octobre 1989, et la Recommandation 1116 (1989) de l'Assemblée concernant le SIDA et les droits de l'homme.

c. Questions spécifiques concernant les droits de l'homme

Centres de détention

42. Il ne fait aucun doute que les conditions de détention qui existent dans de nombreux établissements pénitentiaires russes sont très en-deçà des normes minimales du Conseil de l'Europe. La longueur des périodes de détention provisoire et les conditions régnant aussi bien dans les centres de détention provisoire que dans les cellules à régime spécial (quartiers d'isolement, quartiers des condamnés à mort) relèvent des traitements inhumains et dégradants. Les conclusions des juristes éminents ainsi, d'ailleurs, que celles de la Commission des droits de l'homme du Président Eltsine, sont sans équivoque sur ce point. Des réformes sont nécessaires d'urgence. Les autorités russes elles-mêmes ont reconnu que la situation n'était toujours pas satisfaisante, en raison aussi d'un grave surpeuplement pénitentiaire. Elles ont affirmé clairement - il importe de le noter - leur intention d'aligner les conditions de détention sur les impératifs de la Recommandation R (87) 3 relative aux Règles pénitentiaires européennes, que le Comité des Ministres a adoptée le 12 février 1987. L'Assemblée doit insister sur cet engagement dans son avis. Il va de soi que les conditions de détention doivent aussi être un élément important du contrôle et des "programmes joints". Il sera essentiel de disposer de ressources matérielles suffisantes, d'autant plus que d'autres investissements s'imposent d'urgence également (par exemple dans la construction d'hôpitaux). Il faut faire pression en faveur d'une signature immédiate et d'une ratification prochaine de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La peine de mort

43. Au moins vingt-huit délits restent passibles de la peine de mort. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme examinera certes cette question en détail, mais le Rapporteur estime qu'étant donné surtout la faiblesse de la prééminence du droit en Russie et les risques que cette situation comporte pour l'équité des procès, il faudrait demander que les exécutions soient soumises à un moratoire. En outre, la Russie doit être priée, comme l'Ukraine, de signer dans un délai d'un an, puis de ratifier dans un délai de trois ans à compter de son adhésion, le Protocole n° 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme sur l'abolition de la peine capitale.

Les forces armées

44. Plusieurs organisations non gouvernementales ont signalé qu'il régnait dans les forces armées une brutalité systématique, et en particulier qu'on y violait les droits fondamentaux des jeunes conscrits et recrues. Aussi enregistre-t-on un grand nombre de victimes lors d'activités ordinaires de temps de paix. Cela tiendrait en grande partie à l'attachement de l'armée pour ses lois et traditions anciennes.

45. Il ne faut pas perdre de vue non plus que les conditions de vie de nombreux militaires se sont gravement détériorées à cause d'une vaste concentration en territoire russe des troupes retirées d'Allemagne, d'Europe centrale et orientale et des Etats baltes. On ne doit pas sous-estimer les énormes difficultés logistiques, économiques et sociales provoquées par ces retraits massifs sans précédent.

46. On notera enfin, à cet égard, l'absence de loi sur le service civil, bien qu'il en soit prévu un à l'article 59 de la Constitution.

Droit à la liberté de circulation

47. Bien que le droit à la liberté de circulation et le droit de choisir son lieu de résidence soient énoncés à l'article 27 de la Constitution de la Fédération de Russie, ainsi que dans la loi sur les droits des citoyens à la liberté de circulation et au choix de leur lieu de résidence (1992), ils ne sont pas encore respectés dans la pratique, ce que les autorités russes ont implicitement reconnu s'agissant des grandes villes. Un arrêt de la Cour constitutionnelle sur les pratiques illégales des autorités locales (en particulier à Moscou) serait de nature à promouvoir le plein exercice des droits ainsi garantis. Le gouvernement russe a adopté le 17 juillet 1995 de nouvelles règles administratives, dont il semble toutefois que les effets pratiques restent à examiner.

48. Outre le non-respect manifeste des droits des personnes directement concernées, le fait que des pratiques illégales ont cours - semble-t-il - avec le soutien actif des autorités locales démontre un manque de respect préoccupant pour la prééminence du droit et sape forcément la confiance que celui-ci doit inspirer aux citoyens ordinaires. L'Assemblée doit donc mettre clairement l'accent sur l'importance qu'elle attache à ce que ce problème soit rapidement résolu.

Lutte contre la délinquance

49. De très nombreuses critiques ont été adressées au Décret présidentiel N° 1226 du 24 juin 1994 ordonnant que des mesures soient prises afin de protéger la population contre les règlements de comptes et autres agissements de la pègre organisée. Les autorités russes ont reconnu que certaines dispositions de ce décret entraient en conflit avec la Constitution et d'autres textes législatifs.

50. La Cour constitutionnelle, qui pourrait déclarer ces dispositions nulles et non avenues, devra examiner le décret en question. Bien que l'on puisse comprendre qu'il faille prendre des mesures énergiques contre la pègre organisée, de telles mesures doivent évidemment rester dans le cadre légal. C'est surtout dans les secteurs où il est en difficulté qu'un Etat démocratique doit affirmer la prééminence du droit.

Questions diverses

51. D'autres questions à propos desquelles des progrès s'imposent et que l'Assemblée doit continuer d'examiner sont la propriété privée des terres, la liberté de circulation des personnes au courant de "secrets d'Etat" et la restitution des biens de l'Eglise. Il faudra veiller, d'autre part, à ce que la Convention des droits de l'homme de la CEI - ratifiée dernièrement par la Russie - n'empiète en aucune façon sur la procédure et les garanties de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

*

* *

52. Le système juridique russe présente des défauts nombreux et parfois graves. A l'évidence, il ne correspond pas encore tout à fait aux normes du Conseil de l'Europe. Mais tel était aussi le cas des systèmes juridiques de bien des Etats qui ont adhéré au Conseil ces dernières années, ce qui n'avait pas empêché alors l'Assemblée d'accorder à ces Etats un "crédit de confiance" fondé sur leurs engagements explicites et les conditions que l'Assemblée avait elle-même fixées. Par des programmes de consultations et de contrôles, ainsi que par une large coopération et un programme d'assistance, il convient d'aider la Russie à améliorer son système. De l'avis du Rapporteur, la dynamique et l'orientation de nombreuses évolutions positives dans toute la Fédération de Russie justifient la confiance de l'Assemblée.

III. L'Etat de la démocratie

a. La présidence

53. La Constitution russe a créé un système présidentiel dont on a dit qu'il se situait à mi-chemin des systèmes américain et français. Toutefois, on peut aussi prétendre que la position du Président russe est en fait plus forte que celle d'aucun de ses homologues occidentaux.

54. Depuis la mise en place de ce mécanisme, l'appareil présidentiel s'est considérablement développé. Un élément clé en est le Conseil de sécurité, fondé sur une loi de 1992 et établi ensuite au moyen d'un décret présidentiel, en juin de la même année. Le conseil est présidé par le président, qui bénéficie, comme les deux autres membres permanents, le Premier ministre et le secrétaire, d'une voix prépondérante. Le conseil comprend notamment les ministres de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice, des Situations d'urgence et des Affaires étrangères, le chef des services de sécurité, les présidents de la Douma et du Conseil de la fédération. Il a été responsable des décisions relatives à la crise tchétchène.

55. En outre, le Président russe dispose de corps d'armée de plus en plus nombreux, placés sous son commandement exclusif et dont la loyauté est renforcée par des privilèges spéciaux.

56. Le président est habilité à publier des décrets et directives, qui doivent être conformes à la Constitution et aux lois fédérales. Faute d'une nouvelle législation adoptée par le parlement, le Président a comblé le vide normatif et gouverné par décret dans plusieurs domaines.

57. La décision d'envoyer des troupes en Tchétchénie sans avoir donné aucun rôle à l'assemblée fédérale indique la portée du pouvoir présidentiel. La Cour constitutionnelle a ensuite confirmé les décrets pertinents par décision du 13 juillet 1995. Elle a estimé qu'en l'absence de législation spécifique, le Président avait la faculté d'agir comme il l'a fait.

b. Le parlement

58. Dans son rapport du 12 décembre 1993 sur les élections en Russie, la commission *ad hoc* du Bureau est parvenue à la conclusion suivante: «si la campagne électorale a fait apparaître certaines inégalités de chances entre les différents "blocs" électoraux et candidats, notamment sur le plan de l'accès aux médias, les élections législatives du 12 décembre 1993 en Russie ont été libres et démocratiques». Certaines caractéristiques du

processus électoral qui s'étaient écartées de la pratique européenne normale, par exemple la manière dont certaines commissions électorales ont été formées, ont été signalées à l'attention des autorités russes.

59. On a considéré, à juste titre, comme un progrès important du point de vue de l'édification de la démocratie, le fait que les partisans du Président Eltsine aient perdu les élections de 1993, mais en aient accepté l'issue.

60. Bien que la Constitution attribue seulement des pouvoirs limités à l'assemblée fédérale, composée de la Douma d'Etat et du Conseil de la fédération, et malgré les divisions au sein de la première, de nombreux travaux politiques et législatifs sérieux ont été entrepris, comme l'atteste la réaction de la Douma à la crise tchétchène. Il y a lieu de noter la contribution positive de la plupart des invités spéciaux russes aux activités de notre Assemblée. De plus, l'intérêt international très vif que suscitent les prochaines élections, qui doivent avoir lieu le 17 décembre 1995, montre bien le rôle du parlement en Russie.

61. A l'invitation des autorités russes, le Bureau a formé une commission *ad hoc* en vue des élections du 17 décembre 1995. Elle s'est réunie à Strasbourg le 9 novembre 1995 et a élu M. Muehlemann président, M. Bindig vice-président et M. Atkinson rapporteur. Elle a décidé en outre de se réunir à Moscou du 14 au 19 décembre 1995.

62. On trouvera dans le rapport de la commission *ad hoc* une analyse plus approfondie de la situation du parlement, y compris des problèmes liés à la reconstitution du Conseil de la fédération.

c. Le pouvoir judiciaire

63. Sous le régime communiste, les juges n'ont jamais été considérés comme les protecteurs des droits des citoyens contre l'Etat, et cette opinion prévaut apparemment aujourd'hui encore parmi les magistrats. Elle semble en outre largement partagée par la population russe. Une nouvelle loi sur le statut des juges est entrée en vigueur le 21 juin 1995. Les autorités russes ont également mis l'accent sur les diverses garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire, telles que l'inamovibilité des juges et leur désignation à vie.

64. La Cour constitutionnelle, dont les activités ont été suspendues durant la crise de l'automne 1993, a repris ses fonctions en février 1995.

65. Une innovation intéressante est l'introduction de procès par jury dans un certain nombre de régions. On peut espérer qu'ils seront étendus prochainement à toute la fédération.

66. Le principal problème relatif au pouvoir judiciaire en Russie semble résulter de la mentalité, qu'il s'agisse des magistrats ou du public. Il est lié au fait déjà mentionné, que le principe de la prééminence du droit n'est pas généralement connu et respecté. En conséquence, le rapporteur estime que l'éducation juridique des praticiens et les projets de sensibilisation doivent être, avec des programmes de consultation et de contrôle, des éléments essentiels du «programme joint» du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne avec la Fédération de Russie.

67. En ce qui concerne l'Association professionnelle des avocats (le Barreau) — institution vitale pour le développement d'une nouvelle «culture» juridique — deux projets de loi sont à l'étude. Ils ont été transmis au Secrétariat du Conseil de l'Europe pour examen. L'Assemblée devrait insister pour que le statut de la profession juridique soit protégé et pour qu'une association professionnelle du Barreau soit établie.

d. La démocratie locale

68. S'agissant de la démocratie locale, les élections aux organes représentatifs de 87 sujets de la Fédération russe avaient eu lieu à la fin d'août 1995. Des élections se tiendront dans la région d'Oulianovsk le 17 décembre 1995, la date n'ayant pas encore été fixée pour la République tchétchène. Le 28 août 1995, le Président Eltsine a signé une nouvelle loi fédérale sur les principes d'organisation généraux de l'autonomie locale. Le Conseil de l'Europe a participé à la rédaction de ce texte.

69. Le 20 novembre 1995, le Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté un rapport sur l'état de la démocratie locale dans la Fédération de Russie. Il indique en conclusion que l'autonomie locale n'est pas encore totalement établie mais qu'elle est en bonne voie, grâce à la Constitution et à la loi fédérale récemment adoptée, toutes deux conformes à la Charte européenne de l'autonomie locale.

70. Le Bureau du Congrès a souligné que des élections devraient avoir lieu au plus tôt dans tous les sujets de la fédération (tant au niveau des assemblées et des organes exécutifs de ces entités qu'à celui des collectivités locales, organe exécutif et conseil). Il a proposé en outre que le Congrès continue à suivre de près l'évolution de la démocratie locale. Le Conseil de l'Europe devrait contribuer à l'effort en vue de promouvoir la formation des élus et du personnel municipal.

71. Le rapporteur note une tendance générale des régions à acquérir des pouvoirs plus étendus. Il semble que cette tendance puisse contribuer à la démocratisation et apporter une garantie contre le retour de l'autoritarisme. La crise tchétchène ne devrait pas être considérée comme un épisode caractéristique.

*

* *

72. A la différence de beaucoup d'autres nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe, la Russie ne bénéficie pas d'une tradition démocratique. Elle ne possédait pas de société civile. Pourtant, des progrès majeurs ont été accomplis et continuent de l'être. L'adhésion au Conseil de l'Europe stimulerait certainement ce processus.

IV. L'économie de marché

a. La situation économique

73. Selon le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde en 1995, le PNB par tête a été de 2 260 dollars (USD) pour 1993 en Russie. Le PIB total y a atteint environ 346 milliards de dollars (USD). D'après un rapport récent de la commission des questions économiques et du développement de l'Assemblée, le PIB de la Russie a décliné en 1992 et 1993 mais s'est stabilisé pendant le second semestre de 1994. Certaines prévisions donnent à penser que l'on devrait enregistrer une légère baisse du PIB, qui serait d'environ 2 %, en 1995, et une croissance d'environ 3 % en 1996.

74. Depuis la réforme du marché lancée il y a deux ans, quelque 90 000 petites entreprises, représentant 80 % des sociétés de moins de 200 salariés, ont été privatisées. Il a été indiqué que plus de 40 millions de personnes possédaient des actions d'entreprises privées. En mars 1995, à la suite d'un accord avec le Fonds Monétaire International, 6,5 milliards de dollars (USD) ont été débloqués au titre de l'aide financière au programme de stabilisation économique de la Russie. En juillet 1995, le «Club des créanciers de Londres» a pris la décision préliminaire de rééchelonner la dette de la Russie sur une période de 25 ans.

75. Alors que l'inflation semblait échapper au contrôle depuis quelques années, elle est passée en 1995 de 18 % en janvier à 6,7 % en juillet, ce qui a permis au Gouvernement russe de maintenir le rouble dans sa marge de fluctuation autour de son taux de change pivot avec le dollar (USD).

76. Toutefois, la récolte de 1995 étant la pire des deux dernières décennies en raison de la sécheresse, l'assistance au secteur agricole pourrait entraîner de nouvelles pressions inflationnistes.

b. Perspectives

77. La concentration est en cours dans l'industrie russe, où des conglomérats sont établis particulièrement dans les secteurs du pétrole, du gaz, des industries extractives et métallurgiques et des communications. Ces groupes d'entreprises intéressent de plus en plus les investisseurs étrangers. Cependant, l'incertitude juridique reste très dissuasive.

78. La restructuration du secteur industriel demeure un problème majeur. Une nouvelle loi en matière de faillite, entrée en vigueur en mars 1993, n'est pas encore suffisamment appliquée au niveau des sociétés. Les conséquences politiques et sociales de la liquidation d'entreprises en faillite sont sérieuses, car beaucoup de villes russes dépendent entièrement d'une ou de quelques entreprises. Il n'existe pas de filet de sécurité sociale approprié pour les travailleurs. Le nombre de chômeurs officiellement enregistrés pourrait atteindre les dix millions à la fin de l'année. La Banque mondiale a annoncé qu'un financement pouvant aller jusqu'à un milliard de dollars (USD) serait disponible pour des projets relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre et à son recyclage.

79. Les griefs exprimés par les milieux d'affaires concernent l'absence d'une législation appropriée, un système fiscal très lourd et des procédures bureaucratiques locales et régionales compliquées.

80. Les obstacles auxquels se heurtent les réformes économiques sont particulièrement difficiles à surmonter dans le secteur agricole. Un décret de février 1995 y a pratiquement mis un terme à la privatisation. Le «complexe agricole», plus puissant que jamais, est soutenu par le vif mécontentement général que suscitent les politiques du gouvernement, qui a réduit les subventions importantes traditionnellement attribuées à l'agriculture.

81. Une autre entrave sérieuse à la réforme économique est le développement du crime organisé. Le sentiment qu'une action gouvernementale plus énergique serait indispensable pour lutter contre ce phénomène est très répandu.

c. L'environnement

82. Comme d'autres Etats d'Europe centrale et orientale, la Russie doit faire face aux désastres environnementaux occasionnés par l'ancien système économique communiste.

83. La pollution de l'air et de l'eau (notamment celle de la mer Noire, de la mer d'Azov et de la mer Baltique) a atteint des niveaux tels qu'elle a des conséquences sur la santé publique. Une question particulièrement inquiétante est celle de la sécurité nucléaire, y compris celle des installations militaires.

84. La Russie a déjà signé un certain nombre d'accords internationaux dans le domaine de l'environnement et elle est prête à élargir sa coopération internationale pour prévenir et éliminer les effets écologiques des catastrophes naturelles et technologiques. Elle a fait part de son intention d'adhérer à la Convention de Berne du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

*

* *

85. Après des années de déclin, il semble que les réformes économiques commencent à porter leurs fruits. Leur réussite aura également une importance capitale pour la démocratisation et la réforme juridiques.

V. **Zones de tension politique ou militaire**

a. Tchéchénie

86. Le 5 mars 1994, M. Chakhrai, ministre des Nationalités, a averti que la crise tchéchène deviendrait primordiale pour la Fédération de Russie au cours de l'année. Dans un débat à la Douma, à la fin de mars, les chefs des groupes politiques ont repris ce point de vue. Considérant les négociations récemment conclues avec la République du Tatarstan, ils ont instamment exhorté le gouvernement à rechercher une solution analogue avec les représentants de la Tchétchénie. Des entretiens ont été organisés entre le chef de l'administration présidentielle, M. Filatov, et le secrétaire d'Etat tchéchène aux Affaires étrangères, M. Akbulatov. Ils ont vite été interrompus parce que Grozny, selon M. Filatov, n'était pas prêt à considérer la Tchétchénie comme un sujet de la Fédération de Russie.

87. En mai et juin, la lutte armée entre partisans et détracteurs de Doudaïev s'est intensifiée.

88. Le décret de Doudaïev sur le désarmement de toutes les unités armées de l'opposition (11 juin 1994) a causé une escalade qui a mené à la guerre civile. Dans une déclaration en date du 29 juillet 1994, le Gouvernement russe a admis que la situation échappait au contrôle mais a contesté son engagement militaire pour l'opposition. Le Président Eltsine et plusieurs membres du gouvernement ont maintenu cette position jusqu'à la fin de novembre, moment où une offensive des opposants a échoué, et Doudaïev semblant maîtriser la situation.

89. La décision relative à une action militaire a été prise au début de décembre. Les attentats sur les voies de chemin de fer et les gazoducs ne seraient plus tolérés. Il fallait empêcher les actes de violence dont risquait d'être victime la population de souche russe.

Certaines pressions incitant à la recherche d'une solution politique ont été ignorées. Une guerre brutale a été lancée. Après de violents combats, les forces russes ont occupé environ 66 % du territoire tchéchène et pénétré dans une partie des régions montagneuses, sans toucher toutefois à 20 % environ du pays. Ces événements ont conduit l'Assemblée à suspendre la procédure concernant son avis statutaire sur la demande d'adhésion de la Russie (Résolution 1055 (1995) du 2 février 1995, annexe 4).

90. La sous-commission des droits de l'homme de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, après une mission d'enquête à Moscou, en Tchétchénie et dans les républiques voisines, du 5 au 11 juillet 1995, est parvenue à la conclusion que des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international avaient été commises par les deux parties en guerre. Les autorités fédérales étaient tenues pour responsables de coups de feu sans discrimination, d'atteinte aux droits de l'homme par le ministère spécial de l'Intérieur et les troupes de l'OMON (notamment des vols qualifiés, pillages, chantages, incendies volontaires, «disparitions», mauvais traitements des personnes arrêtées aux points de contrôle). Les combattants tchéchènes ont été jugés responsables d'attaques terroristes.

91. Après une nouvelle visite des rapporteurs des trois commissions compétentes à Moscou et Grozny (21-24 août 1995), l'Assemblée a adopté la Résolution 1065, le 27 septembre 1995. Elle y formulait les observations suivantes: «La Russie recherche maintenant une solution politique au conflit en Tchétchénie. A la fin de 1994 et au début de 1995, les difficultés et les incidences du recours à la force ont été sous-estimées, de même que les répercussions internationales. L'accord de paix du 30 juillet est le résultat d'un net changement de politique dans le sens des préoccupations qu'exprime la Résolution 1055. L'accord est fragile. Il se peut que des violations continuent à être commises. Toutefois, un processus, si imparfait soit-il, de désarmement, de retrait et de préparatifs en vue d'élections et de l'adoption d'une nouvelle Constitution a été engagé. Les autorités ont apporté l'assurance que les allégations concernant des atteintes aux droits de l'homme, qui avaient été signalées à la sous-commission des droits de l'homme, faisaient l'objet d'enquêtes et qu'elles répondraient au rapport dans son ensemble.»

b. Moldova

92. Le conflit entre les autorités moldaves de Chisinau et les séparatistes transnistriens a mené en 1992 à une situation de quasi-guerre civile, qui n'a pris fin qu'après l'intervention de la 14^e armée russe sous le commandement du général Lebed et la conclusion de l'Accord du 21 juillet 1992 signé par le Président Yeltsin et le Président Snegur et l'introduction des forces tripartites de maintien de la paix dans la zone de conflit.

93. La République de Moldova considère comme un facteur d'instabilité la présence de la 14^e armée russe en Transnistrie. Les leaders de Tiraspol maintiennent qu'elle a contribué à stabiliser la situation politique dans la région. Bien que la 14^e armée ne soit pas nombreuse en hommes, puisqu'elle compte environ 7 000 soldats, pour la plupart d'origine locale, elle assure la garde de réserves massives d'armes, destinées à plusieurs corps d'armée. Si elle était dissoute, ces arsenaux pourraient représenter un risque.

94. Le 21 octobre 1994, les Premiers ministres moldave et russe, MM. Sangheli et Tchernomyrdine, ont signé un accord sur le retrait de la 14^e armée du territoire moldave dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du texte. Celui-ci n'a pas encore été ratifié par le Parlement russe. Le rapporteur propose que le retrait de la 14^e armée fasse l'objet

d'une condition spécifique dans l'avis sur la demande d'adhésion de la Russie. En même temps, les parties au conflit devraient être instamment exhortées à rechercher un règlement politique, avec l'aide du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

c. Ukraine

95. Le rapport sur la demande d'adhésion de l'Ukraine (Doc. 7370) signale certains problèmes des relations entre ce pays et la Russie. Il rappelle que l'Ukraine compte 22 % de Russes ethniques (plus de onze millions, sur une population totale de 52 millions). En Crimée, les Russes ethniques constituent la majorité de la population (environ 70 %). Plus de quatre millions d'Ukrainiens vivent en Russie.

96. La signature, le 9 juin 1995, par les présidents ukrainien et russe d'un accord sur la division de l'accès de l'ancienne flotte soviétique de la mer Noire aux installations navales de Sébastopol a mis un terme à un litige de longue date. Un traité global de partenariat est en préparation. Le Conseil de l'Europe, avec l'OSCE, devrait contribuer à l'établissement d'un climat de confiance.

d. Etats baltes

97. Pour l'Assemblée, le retrait des troupes soviétiques des Etats baltes était un élément important de l'appréciation de la demande d'adhésion de la Russie. Ce retrait est un fait positif majeur.

98. Un autre problème spécifique concerne la frontière russo-estonienne. La Fédération de Russie n'a pas reconnu l'ancien traité pertinent (en date de 1920) et a établi unilatéralement la nouvelle frontière sur la frontière interne de la période soviétique, ce qui a créé des tensions et des divisions dans la communauté ethnique setone. Selon certaines informations, les difficultés de communication transfrontalière mettent en péril cette communauté. Là aussi, l'Assemblée devrait encourager un règlement. Le Conseil de l'Europe pourrait être invité à servir d'intermédiaire.

99. Les biens immobiliers (bâtiments d'ambassade dans des pays tiers) ainsi que les biens culturels et historiques expropriés par l'Union Soviétique en 1940 et au cours des années qui ont suivi n'ont toujours pas été rendus aux Etats baltes. L'Assemblée devrait encourager et, chaque fois que possible, faciliter un règlement rapide de cette question.

100. Il est essentiel que la Russie s'abstienne désormais de toute menace militaire contre les Etats baltes et s'efforce plutôt de formuler des propositions constructives pour la solution des questions pendantes.

e. Autres

101. Des conflits militaires dans d'autres Etats de la CEI, tels que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et le Tadjikistan ont amené Moscou à y envoyer des troupes de pacification ou à proposer de le faire. La répugnance des Etats occidentaux à envoyer du personnel militaire dans ces zones troublées ne peut guère être mise en doute. Bien que l'on ait critiqué la politique de la Russie, y voyant une tentative pour maintenir une suprématie militaire dans l'ensemble de l'ex-Union Soviétique, la présence des forces russes a empêché ces conflits de s'étendre.

*

* *

102. La fin des empires s'accompagne toujours de bouleversements et la disparition de l'Union Soviétique ne fait pas exception à la règle. Les Etats successeurs ont hérité d'un certain nombre de conflits — parfois violents —, qui n'ont cependant pas provoqué d'explosion analogue à celle de l'ex-Yougoslavie. En tant que (principal) successeur militaire de l'ex-Union Soviétique, et par choix, la Fédération de Russie est impliquée dans ces conflits. Sa présence militaire a eu une influence stabilisatrice mais on ne peut accepter qu'elle soit maintenue sur le territoire d'Etats souverains sans le consentement de ces derniers. Les événements de Tchétchénie ont démontré une fois encore qu'il n'y a pas de solution militaire à des problèmes politiques. Toutefois, il est clair également que les solutions politiques demandent beaucoup de temps et de patience. La participation de la Russie aux activités du Conseil de l'Europe, en tant que forum politique, et le recours à ses instruments, peuvent contribuer à l'élaboration de telles solutions. Entre temps, il y aurait lieu pour l'Assemblée de bien préciser dans son avis que la Russie devrait rechercher le règlement des litiges internationaux et internes par des moyens pacifiques, obligation qui incombe à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

VI. Conclusions

103. Les conclusions ci-après devraient être formulées

- i. Par l'adoption d'une nouvelle législation, la Russie progresse sur la voie qui la conduit à être un Etat fondé sur la prééminence du droit. D'autres progrès sont nécessaires et il faut que la législation soit appliquée, et que l'on en voie l'application, dans la vie quotidienne.
- ii. Les droits de l'homme doivent être respectés. Il est nécessaire que les allégations relatives à des violations fassent l'objet d'enquêtes et que les responsables de tels actes soient traduits en justice. Cette remarque s'applique en particulier aux événements en Tchétchénie.
- iii. Il convient de maintenir la séparation des pouvoirs, mais de donner plus de poids aux organes législatifs. Des élections libres aux assemblées régionales de tous les sujets de la fédération sont essentiels à la démocratie locale.
- iv. Une division raisonnable de l'autorité doit être établie entre le centre et les sujets de la fédération. Il y a lieu d'attribuer des responsabilités à l'échelon politique inférieur, ce qui est également une garantie supplémentaire contre une concentration excessive des pouvoirs au centre.
- v. L'indépendance du judiciaire doit être strictement respectée et les décisions doivent être prises sur une base purement juridique.
- vi. Il faut créer des structures juridiques qui puissent servir de base aux réformes économiques et attirer les investissements étrangers.
- vii. Les mesures contre le crime organisé doivent être renforcées, tout en restant dans le cadre de la loi, pour rassurer les citoyens et les investisseurs étrangers.
- viii. La coopération avec le Conseil de l'Europe et l'OSCE devrait être intensifiée, de telle sorte qu'une action préventive évite les conflits armés. Il ne faudrait pas s'en remettre à la force militaire, mais rechercher des solutions politiques.

- ix. L'Assemblée parlementaire — par le canal de sa commission des questions politiques, de sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme et de sa commission des relations avec les pays européens non membres — établira un programme de consultation et de contrôle pour aider à l'établissement de la prééminence du droit.
- x. Au niveau intergouvernemental, ces mesures seront complétées par une assistance et un soutien à long terme, tels que le «programme joint» Conseil de l'Europe/Union européenne, en préparation.
- xi. Le Comité des Ministres devrait prendre les mesures nécessaires pour permettre au Conseil de l'Europe de s'adapter aux conditions nouvelles.
- xii. La Russie ne répond pas encore à toutes les normes du Conseil de l'Europe. Toutefois, l'intégration est préférable à l'isolement, la coopération à la confrontation.

Annexe 1**Résolution (92) 27
sur la Fédération de Russie**

(adoptée par le Comité des Ministres le 25 juin 1992
lors de la 478e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres,

Rappelant sa décision, exprimée lors de sa 8e Session en mai 1951, de consulter l'Assemblée Parlementaire avant d'inviter un Etat à devenir membre ou membre associé du Conseil de l'Europe conformément aux dispositions du Statut;

Considérant que le Gouvernement de la Fédération de Russie, dans sa lettre du 6 mai 1992 adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a exprimé le souhait d'être invité à devenir membre du Conseil de l'Europe et s'est déclaré prêt à respecter les principes énoncés à l'article 3 du Statut;

Ayant pris note avec satisfaction de l'intérêt manifesté par la Fédération de Russie d'adhérer à l'Organisation,

Invite l'Assemblée Parlementaire à exprimer son avis en la matière, et lui fait part à ce stade des observations suivantes:

En premier lieu, le Comité des Ministres souhaite informer l'Assemblée qu'il existe parmi ses membres un consensus pour que la Fédération de Russie adhère à l'Organisation dès que les conditions requises par le Statut seront satisfaites, à savoir la mise en oeuvre des principes de démocratie parlementaire pluraliste, de respect des Droits de l'Homme et de la prééminence du Droit. Ceci implique que le système législatif et judiciaire de la Fédération ainsi que des entités qui la composent devrait répondre aux principes de l'Etat de Droit.

Le Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, lors de son échange de vues avec les Ministres participant à la 90e Session du Comité des Ministres, le 7 mai 1992, a indiqué que la Russie serait prête à ratifier la Convention européenne des Droits de l'Homme, à l'instar de tout autre Etat adhérent. Le Comité des Ministres a pris note avec satisfaction de cette intention et également de la volonté du Gouvernement russe de reconnaître le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme. La Fédération de Russie devrait donc mettre en oeuvre les obligations découlant de la Convention sur l'ensemble du territoire, aux différents niveaux de l'Administration.

Eu égard à la dimension du pays et à la diversité de ses traditions culturelles et administratives, le Comité des Ministres partage le point de vue exprimé par le Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie lors de l'échange de vues du 7 mai 1992, selon lequel il faudra du temps pour mettre en pratique les libertés théoriques et surtout pour améliorer les conditions pour leur respect dans la vie administrative et quotidienne.

Le Comité des Ministres affirme sa disponibilité pour approfondir le dialogue avec les autorités russes et pour intensifier son concours par le biais de ses programmes de coopération et d'assistance, afin de faciliter et d'accélérer autant que possible la transition démocratique et de permettre à la Fédération de Russie d'adhérer au Conseil de l'Europe dans les meilleurs délais.

Annexe 2

**Conclusion du rapport sur la conformité de l'ordre juridique
de la Fédération de Russie avec les normes du Conseil de l'Europe**

1. Les experts avaient pour tâche de former et de présenter à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe un avis sur la conformité de l'ordre juridique de la Fédération de Russie avec les normes du Conseil de l'Europe. D'après l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, tout membre «reconnait le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite [de ce] but».
2. La question à laquelle les experts doivent répondre est celle de savoir si la Fédération de Russie remplit la condition préalable d'être une démocratie authentique, respectant la prééminence du droit et les droits de l'homme. C'est la réponse à cette question qui doit former la conclusion de notre rapport et nous souhaitons souligner que l'on ne nous demande pas, naturellement, de nous prononcer sur la question politique de l'admission de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe.
3. En ce qui concerne nos conclusions quant aux droits particulièrement importante pour le développement de la démocratie, elles sont principalement fondées sur les informations reçues à Moscou.
4. En ce qui concerne le point de la démocratie, il est de notoriété publique que la Fédération de Russie s'est dotée d'une Constitution et d'institutions politiques qui présentent les traits essentiels d'un Etat démocratique moderne avec une structure fédérale. Des élections parlementaires y ont eu lieu, et les principaux organes prévus dans la Constitution ont pris leurs fonctions. De toute évidence, ils rencontrent et doivent résoudre de nombreux problèmes, dont quelques-uns ont été mentionnés dans les considérations générales figurant au début du présent rapport.
5. Notre impression est que la Fédération de Russie s'est engagée sur la voie de la démocratie. Elle n'a pas encore pleinement atteint le but de ce voyage, et les obstacles restant à franchir sont grands et multiples. En dehors des problèmes économiques auxquels se heurtent de nombreux Etats à l'heure actuelle, de la difficulté de mettre en place de nouvelles structures à tous les niveaux de la communauté et du problème particulièrement aigu et inquiétant du crime organisé, la Fédération de Russie doit surmonter des problèmes particulièrement difficiles compte tenu de sa taille et de la diversité de ses composantes.
6. Une question centrale que nous avons à examiner est celle de la prééminence du droit. Cet aspect est évoqué dans plusieurs sections du rapport, notamment dans les conclusions de M. Trechsel pour le domaine de l'administration de la justice. Tandis que la Constitution garantit un ensemble général de droits fondamentaux et établit que les conventions internationales font partie de l'ordre juridique russe et l'emportent sur les lois ordinaires, il semble que cela relève davantage de la théorie que de la pratique. Dans de nombreux domaines importants — le droit civil et le droit de procédure civile, le droit pénal et le droit de procédure pénale en particulier — les codifications juridiques essentielles n'ont pas encore été réformées comme prévu et ce travail pourrait encore prendre un temps considérable. Le mode de penser autoritaire traditionnel semble

toujours rester dominant dans le domaine de l'administration publique. Cela est peut-être dû au fait que certains éléments personnels sont les mêmes que dans l'ancienne Union Soviétique. Les tribunaux peuvent à présent être considérés comme structurellement indépendants de l'exécutif, mais la notion selon laquelle il devrait appartenir en premier lieu au pouvoir judiciaire de protéger les individus n'est pas encore devenue réalité en Russie.

7. Les experts sont parvenus à la conclusion qu'à ce jour, la prééminence du droit n'est pas en vigueur dans la Fédération de Russie.

8. En ce qui concerne la protection des droits de l'homme, il ne fait aucun doute que des progrès considérables ont été réalisés. Le principal exemple en est peut-être la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse. Nous n'avons entendu aucune allégation de poursuites engagées contre des personnes pour leurs opinions politiques. Il en va de même pour d'autres domaines, comme la liberté de religion, bien que des difficultés pratiques et économiques semblent exister. De même, les représentants des minorités ne se sont pas plaints de discriminations individuelles, mais d'une absence de protection des intérêts du groupe, notamment en ce qui concerne l'accès aux médias et à une représentation appropriée au sein de l'administration publique.

9. En ce qui concerne le droit à la propriété et la liberté de mouvement, y compris le droit de choisir son lieu de résidence, les grandes villes, en particulier Moscou, ne semblent tenir aucun compte de la Constitution.

10. Des problèmes considérables ont été constatés dans le domaine de l'administration de la justice. Les conditions de détention dans les maisons d'arrêt sont dégradantes, voire inhumaines. La garantie de la liberté individuelle est loin de satisfaire aux exigences de l'article 5 de la Convention européenne. L'équité des procédures pénales n'est pas effectivement garantie, à l'exception peut-être du procès devant un jury, instauré à titre expérimental dans neuf régions.

11. Les experts sont également alarmés par le projet d'une Convention euro-asiatique sur les droits de l'homme dans la mesure où elle pourrait introduire son propre mécanisme de mise en œuvre. Si un tel mécanisme était effectivement créé, il faudrait veiller à ce qu'il n'exclut ni ne sape l'application du mécanisme de Strasbourg. Cela serait le cas particulièrement si un recours devant les organes d'un tel mécanisme euro-asiatique devait être considéré comme une étape à franchir avant de pouvoir s'adresser aux juridictions européennes. D'autre part, on ne voit pas bien encore de quelle voie de recours disposeront, au niveau national, les personnes qui se considéreraient victimes d'une violation de leurs droits fondamentaux.

12. Les experts ont tiré la conclusion que, malgré les progrès considérables réalisés jusqu'ici, la Fédération de Russie ne satisfait pas (encore) la condition du "principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

13. Bref, les experts en sont arrivés, après un examen attentif des pièces qui leur ont été soumises, ainsi que des constatations faites au cours de leur mission, à la conclusion que l'ordre juridique de la Fédération de Russie ne satisfait pas, pour l'instant, aux normes du Conseil de l'Europe telles qu'inscrites dans le Statut de l'organisation et développées par les organes de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Annexe 3**Message russe de hautes personnalités¹**

Moscou, le 18 janvier 1995

Monsieur le Président, Messieurs les rapporteurs, Messieurs les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,

L'adhésion imminente de la Russie au Conseil de l'Europe aura une importance historique. De nouvelles conditions, indispensables à la création d'une Grande Europe formant un espace humanitaire, juridique, social et culturel commun, se mettront en place. La transformation du Conseil de l'Europe en une organisation regroupant l'Europe tout entière nous permettra de défendre ensemble les valeurs que partagent tous les peuples européens, et d'assurer de manière cohérente la sécurité démocratique.

Si nous aspirons à devenir membre de plein droit du Conseil de l'Europe, c'est afin de poursuivre notre route vers l'instauration en Russie d'un Etat de droit, l'affirmation de la démocratie et la garantie effective des droits de l'homme. Nous avons déjà fait dans cette voie des progrès non négligeables. Mais nous mesurons aussi la distance qu'il nous faut encore parcourir. L'essentiel est d'être conscient de la dynamique des changements en cours, de prendre toute la mesure de ce qui a déjà été accompli, et de voir la détermination des forces politiques de la Russie, de ces dirigeants, de ses organisations non gouvernementales et de ses médias de poursuivre la réforme de la législation.

Nous sommes convaincus, considérant les tendances de l'évolution de notre société, que l'entrée de la Russie dans la famille des démocraties européennes, loin de porter atteinte aux normes exigeantes qui sont celles de votre Organisation, contribuera au contraire à les faire accepter de tous et à les faire appliquer sur l'ensemble du continent.

Vous pourrez vous en convaincre également à la lecture des «Notes explicatives concernant l'ordre juridique de la Fédération de Russie et les mesures prévues pour l'améliorer» qui sont jointes en annexe.

M. Miguel Martínez

Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. Ernst Mühlemann

M. Rudolf Bindig

M. David Atkinson

Rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'adhésion de la Russie à l'Organisation

MM. les députés de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

1. L'annexe à ce Message se trouve dans l'Addendum B.

Lorsque nous auront adhéré au Conseil de l'Europe et souscrit à ses conventions les plus fondamentales, et en premier lieu à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme, nous entendons respecter à la lettre les obligations que nous aurons ainsi contractées, et en nous appuyant sur toutes les structures de l'Organisation, être en mesure de continuer, avec davantage de persévérance et d'efficacité, à améliorer la législation et son application dans la Fédération de Russie, conformément aux normes du Conseil.

Veuillez agréer, Messieurs, les assurances de notre considération.

(signé:)

Le Président

Le Chef du
Gouvernement

Le Président
du Conseil de
la Fédération

Le Président
de la Douma

B. Eltsine

V. Tchernomyrdine V. Choumeiko

I. Rybkine

Annexe 4

Résolution 1055 (1995)¹**relative à l'adhésion de la Russie
à la lumière de la situation en Tchétchénie**

1. L'Assemblée considère que bien que le conflit politique entre la Tchétchénie et les autorités centrales de la Fédération de Russie soit un problème intérieur, les moyens employés par ces autorités constituent une violation des obligations internationales de la Russie.
2. L'Assemblée condamne donc sans réserve l'emploi de la force par l'armée russe, sans discrimination et de façon disproportionnée, notamment contre la population civile, en violation des conventions de Genève de 1949 et de leur deuxième protocole de 1977, ainsi que du Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité, accepté par la Russie en décembre 1994, c'est-à-dire tout récemment.
3. Ces actions constituent également une grave violation des principes de droits de l'homme les plus élémentaires du Conseil de l'Europe, que la Russie, en demandant à adhérer à l'Organisation, s'est engagée à défendre.
4. L'absence de contrôle parlementaire des décisions du Conseil de sécurité russe et le non-respect apparent par l'armée des ordres présidentiels sont contraires aux normes de démocratie et d'Etat de droit défendues par notre Organisation. Les incertitudes juridiques existantes, en particulier dans la Constitution, devraient être clarifiées. Pour ce motif, l'Assemblée soutient les efforts de la Douma d'Etat de modifier les dispositions juridiques en question.
5. L'Assemblée appelle le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat de la Fédération de Russie à recourir à tous les moyens juridiques dont ils disposent pour exercer une pression conjointe sur les organes exécutifs de la Fédération afin qu'ils mettent sans délai un terme aux opérations militaires en Tchétchénie et engagent des négociations en vue d'un règlement pacifique du conflit.
6. L'Assemblée accorde son plein appui à ceux qui, en Russie, avec la communauté internationale, réclament l'arrêt immédiat des opérations militaires et l'ouverture d'un dialogue politique pour résoudre le conflit par des voies pacifiques.
7. Elle est favorable à la poursuite du dialogue avec la Russie, par l'intermédiaire de sa délégation d'invités spéciaux, par des contacts et des visites des rapporteurs, et accueillerait également avec satisfaction la poursuite du programme d'assistance

1. Discussion par l'Assemblée le 2 février 1995 (7^e séance). Voir Doc. 7230, rapport de la commission des questions politiques (rapporteur: M. Muehlemann) et Doc. 7231, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Bindig). Texte adopté par l'Assemblée le 2 février 1995 (7^e séance).

intergouvernemental du Conseil de l'Europe visant à renforcer la démocratie et les droits de l'homme.

8. Elle encourage aussi les efforts déployés par l'OSCE pour trouver une solution pacifique, ainsi que par le HCR des Nations Unies, le CICR et les autres organisations présentes sur place pour apporter une aide humanitaire à la région.

9. L'Assemblée incite les Etats membres à donner une suite favorable aux appels de fonds lancés par les organisations humanitaires afin de financer leur action en faveur des personnes déplacées ou affectées par les combats en Tchétchénie. Elle demande également au Gouvernement russe d'apporter son concours afin que ces organisations puissent mener à bien leurs activités.

10. L'Assemblée prend note de la résolution du 19 janvier 1995 du Parlement européen et appuie la position du Parlement qui estime que, dans les circonstances présentes, l'Union européenne ne devrait pas ratifier un «accord de partenariat» avec la Russie.

11. L'Assemblée décide de suspendre la procédure concernant son avis statutaire sur la demande d'adhésion de la Russie. Elle se prononcera ultérieurement, en session plénière, sur la reprise de l'examen de cette demande d'adhésion.

Annexe 5

Résolution 1065 (1995)¹**relative à la procédure pour un avis concernant
la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe**

1. La procédure concernant l'avis de l'Assemblée sur la demande d'adhésion de la Russie a été interrompue le 2 février 1995, au motif que les autorités fédérales avaient recouru à la force en Tchétchénie, de la manière et dans les circonstances qu'indique la Résolution 1055 (1995).
2. Conformément à ladite résolution et à la Directive n° 506 (1995), qui chargeait les commissions concernées «de suivre l'évolution des événements... et de faire rapport dès qu'elles le jugeront utile»:
 - i. la sous-commission des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) s'est rendue à Moscou, en Tchétchénie et dans les républiques voisines du 5 au 11 juin 1995;
 - ii. les présidents de la commission des questions politiques et de la commission des relations avec les pays européens non membres ont eu des entretiens à Moscou à l'occasion de la conférence marquant le 20^e anniversaire de l'OSCE (ex-CSCE), les 17 et 18 juillet 1995;
 - iii. les rapporteurs des trois commissions ont tenu d'autres réunions à Moscou et Grozny du 21 au 24 août 1995, avec l'entière coopération des autorités russes et de la mission de l'OSCE. Ils ont donc pu poser des questions aux responsables des deux parties sur la mise en œuvre de l'accord de paix du 30 juillet en Tchétchénie.
3. L'Assemblée avait pour objectif, au moyen de ce programme de visites et de rencontres:
 - i. d'apprécier la situation en Tchétchénie en termes de droits de l'homme;
 - ii. d'évaluer les perspectives d'amélioration de cette situation, eu égard à l'évolution dans la Fédération de Russie tout entière;
 - iii. de déterminer si la procédure relative à la demande d'adhésion de la Russie pouvait reprendre et, dans l'affirmative, à quelle date.
4. La Russie recherche maintenant une solution politique du conflit en Tchétchénie. A la fin de 1994, et au début de cette année, les difficultés et les incidences du recours à

1. Discussion par l'Assemblée le 26 septembre 1995 (27^e séance). Voir Doc. 7372, rapport de la commission des questions politiques (rapporteur: M. Muehlemann) et Doc. 7384, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (rapporteur: M. Bindig). Texte adopté par l'Assemblée le 26 septembre 1995 (27^e séance).

la force ont été sous-estimées, de même que les répercussions internationales. L'accord de paix du 30 juillet est le résultat d'un net changement de politique, dans le sens des préoccupations qu'exprime la Résolution 1055. L'accord est fragile. Il se peut que des violations continuent à être commises. Toutefois, un processus, si imparfait soit-il, de désarmement, de retrait et de préparatifs en vue d'élections et de l'adoption d'une nouvelle constitution a été engagé. Les autorités ont apporté l'assurance que les allégations concernant des atteintes aux droits de l'homme qui avaient été signalées à la sous-commission des droits de l'homme faisaient l'objet d'enquêtes et qu'elles répondraient au rapport dans son ensemble.

5. Le processus démocratique continue en Russie. Cela devrait être confirmé entre autres par les élections à la Douma d'Etat qui se tiendront le 17 décembre 1995. La nouvelle loi stipule des modalités de recours et de contrôle. Des observateurs internationaux sont invités ; l'Assemblée devrait envoyer une de ses équipes d'observateurs en République tchétchène ; lorsque des élections régionales et locales seront organisées dans cette république, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe devrait en faire de même. Des élections présidentielles sont prévues pour juin 1996. Les dispositions constitutionnelles sont donc observées.

6. La Russie a exprimé à plusieurs reprises le souhait de s'intégrer aux structures internationales et européennes. Fait sans précédent dans son histoire, elle a accepté qu'une organisation internationale, l'OSCE, joue un rôle de médiateur dans le conflit tchétchène. Elle a signé un accord commercial intérimaire avec l'Union européenne. Elle a présenté une demande d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.

7. Les membres de la délégation d'invités spéciaux de la Russie ont poursuivi un dialogue constructif avec l'Assemblée et ses commissions. Une communication spéciale mettra à jour les réponses (aux questions des rapporteurs) qui sont annexées au Message, en date du 18 janvier 1995, du Président, du Premier ministre, du président du Conseil de la Fédération et du président du Parlement de la Fédération de Russie. La Russie exprimera ainsi, à partir des éléments les plus récents, sa perception d'un progrès vers la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme, en tant que préalable d'une société ouverte, d'une démocratie pluraliste et d'une économie de marché. Les commissions devraient prendre les mesures appropriées afin de vérifier les progrès accomplis dans l'alignement de l'ordre juridique russe sur les normes du Conseil de l'Europe, sur la base d'une coopération continue entre les rapporteurs et les membres de la délégation d'invités spéciaux de la Russie.

8. La Russie se trouve en état de transition radicale. Le calendrier s'échelonne sur des périodes quinquennales, voire sur des décennies. Le rythme de cette transition pourra varier. La politique des pouvoirs publics subira des fluctuations en raison d'énormes difficultés sociales et économiques, notamment la lutte contre le crime organisé. De tragiques erreurs commises dans le traitement du conflit tchétchène ont été reconnues. En conséquence, l'Assemblée ne souhaite pas mettre en doute l'orientation à long terme de cette transition: vers la démocratie, la prééminence du droit, les droits de la personne (y compris les droits sociaux) et les libertés. Ceux qui ont fondé la transition sur ces valeurs ont pris de grands risques personnels, avec le soutien (qui doit être maintenu) des institutions internationales et européennes. Les institutions financières internationales devraient revoir régulièrement leur politique pour assurer des progrès équilibrés.

9. On peut noter des signes d'amélioration quant à la base constitutionnelle et législative de la protection des droits de la personne. L'état réel de cette protection dans

l'ensemble du pays dépend d'une large sensibilisation à la prééminence du droit et de son respect. Une telle «culture» doit être développée dans tous ses aspects, politiques, juridiques et administratifs, et à tous les niveaux, national, régional et local. Les progrès mesurables par rapport aux normes européennes les plus élevées ne seront pas constants et demanderont de nombreuses années. Pourtant, malgré la tragique expérience de la Tchétchénie (telle que la décrit le rapport de la sous-commission des droits de l'homme), l'Assemblée reconnaît la dynamique et la direction de nombreuses évolutions positives dans toute la Fédération de Russie, évolutions soutenues par les programmes de coopération avec le Conseil de l'Europe et avec l'Union européenne.

10. A cet égard, l'Assemblée compte sur la poursuite et le renforcement du programme de coopération à long terme du Conseil de l'Europe, axé sur les droits de l'homme, la démocratie et l'instauration d'un ordre juridique dans la Fédération de Russie.

11. L'Assemblée décide de reprendre la procédure relative à un avis sur la demande d'adhésion de la Russie, et charge sa commission des questions politiques de prendre des dispositions nécessaires, en coopération avec les autres commissions concernées.

Annexe 6¹**Développements législatifs en Fédération de Russie²****I. Quand sera adoptée la législation qui doit entrer en vigueur avant l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe.****1. Code pénal**

adopté par la Douma d'Etat le 19 juillet 1995 et soumis au Conseil de la Fédération, où il sera examiné en octobre 1995.

2. Code de procédure pénale

En cours d'élaboration.

En même temps, on apporte de nouvelles améliorations à la législation en matière de procédure pénale. La Douma d'Etat a notamment adopté la loi fédérale sur la protection publique des victimes, des témoins et des autres personnes participant à des procédures pénales.

3. Code civil

La partie générale du Code civil de la Fédération de Russie a été promulguée le 1er janvier 1995.

L'élaboration d'une partie spéciale du code est en voie d'achèvement.

4. Code de procédure civile.

La Douma d'Etat prépare actuellement un certain nombre de projets de lois destinées à améliorer la législation existante en matière de procédure civile.

La Douma d'Etat a notamment adopté en première lecture, le 10 février 1995, le projet de loi fédérale portant amendement au Code de procédure civile de l'URSS (relatif à l'augmentation des amendes) destinée à améliorer l'efficacité des amendes imposées par les tribunaux aux fonctionnaires et autres personnes qui enfreignent les lois sur la procédure civile.

Le 21 juillet 1995, la Douma d'Etat a adopté en première lecture le projet de loi fédérale portant modification du Code de procédure civile de l'URSS. Cette loi a pour but de mettre en application les principes de la procédure contradictoire et de l'égalité des armes dans les procédures civiles.

1. Voir Doc. 7443 Addenda - Addendum B

2. Informations du Président de la Commission du Conseil de la Fédération de Russie pour les Affaires Internationales concernant l'état d'avancement de la mise en oeuvre du plan destiné à améliorer la pratique en matière d'exécution des lois dans la Fédération de Russie (au 28 août 1995)

5. Loi sur le système pénitentiaire

Le Code d'exécution des peines a été adopté par la Douma d'Etat en première lecture.

II. Quand les lois indiquées ci-après seront-elles adoptées ou amendées**1. Loi sur le statut des juges**

La loi fédérale portant modification de la loi de la Fédération de Russie sur le statut des juges dans la Fédération de Russie est entrée en vigueur le 21 juin 1995.

2. Loi sur le Parquet

La Douma d'Etat a adopté la loi fédérale modifiant et complétant la loi de la Fédération de Russie sur le Parquet de la Fédération de Russie.

3. Loi sur le Barreau

Le 10 octobre 1994, le Conseil de la Douma d'Etat a examiné un projet de loi sur les avocats et les associations d'avocats présenté par A.M. Traspov, député à la Douma d'Etat; en outre, le 12 janvier 1995, le Président de la Russie a présenté à la Douma un projet de loi sur le Barreau dans la Fédération de Russie. Le Conseil de l'Europe examine actuellement les deux projets de loi.

4. Loi sur les minorités nationales

Le projet de loi fédérale sur les autonomies nationales et culturelles a été rebaptisé "projet de loi sur les associations nationales et culturelles de citoyens". A l'issue de la première lecture à la Douma d'Etat, le 7 juillet 1995, il a été rejeté en vue d'une révision.

L'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale intitulée "Principes fondamentaux du statut juridique des petits peuples indigènes de la Russie", que le Président de la Fédération de Russie a rejetée.

5. Loi sur la liberté de réunion (manifestations)

Le 9 juin 1995, la Douma d'Etat a adopté la loi fédérale sur les rassemblements, réunions, manifestations, processions et piquets de grève.

8. Loi sur l'autonomie locale

Le 20 juillet 1995, la Douma d'Etat a adopté la loi fédérale sur les principes généraux de l'organisation de l'autonomie locale dans la Fédération de Russie. Le Président de la Fédération de Russie l'a signée le 28 août 1995.

IV. Quel est l'état d'avancement des travaux sur les projets de lois suivants, et quelles sont les mesures envisagées pour les rendre conformes aux normes du Conseil de l'Europe:

1. Projet de loi sur le mandat des services de sécurité dans la réalisation des enquêtes

Conformément aux dispositions de la loi fédérale sur les organes du service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie promulguée le 3 avril 1995, les services de sécurité sont en droit d'effectuer une enquête et une enquête préliminaire sur les infractions pénales relevant de leur mandat en vertu de la législation de la Fédération de Russie.

4. Projet de loi sur le dépistage obligatoire du SIDA chez les étrangers entrant dans la Fédération de Russie

L'article 10 de la loi fédérale en vigueur sur la prévention de la propagation de la maladie causée par le virus d'immunodéficience humaine (infection HIV) dans les Etats de la Fédération de Russie prévoit que les représentations diplomatiques ou les agences consulaires russes délivreront des visas d'entrée aux ressortissants étrangers et aux apatrides se rendant en Russie pour une période de plus de trois mois à condition qu'ils présentent un certificat attestant qu'ils ne souffrent pas de l'infection HIV, sauf si les traités internationaux de la Fédération de Russie en disposent autrement.

V. Quelles mesures ont été prises ou seront prises pour remédier à la situation dramatique qui règne dans les prisons russes, en particulier dans les centres de détention préventive? Les autorités russes sont-elles disposées à fonder les mesures qu'elles prendront sur la Recommandation R (87) 31 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relatives aux règles pénitentiaires européennes? Quand l'administration du système pénitentiaire sera-t-elle effectivement confiée au ministère de la Justice?

La loi fédérale sur la détention des personnes accusées et soupçonnées d'infraction pénale est entrée en vigueur le 15 juillet 1995. En outre, le Code d'exécution pénale a été adopté en première lecture.

Le système pénitentiaire sera administré par le ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie.

VII. Quelles mesures seront prises, et quand le seront-elles, afin que l'article de la Constitution, ainsi que la loi sur le droit des citoyens de la Fédération de Russie à la liberté de mouvements et de choix des lieux de visite et de résidence dans la Fédération de Russie (du 25 juin 1993) soient respectés sur tout le territoire de la Fédération de Russie?

Le 17 juillet 1995, le Gouvernement de la Fédération de Russie a approuvé, conformément à cette loi, les Règles sur l'enregistrement et la radiation concernant le lieu de séjour et de résidence des citoyens russes ainsi que la liste des fonctionnaires chargés de l'enregistrement.

VIII. Quelles mesures concrètes seront prises, et quand le seront-elles, pour améliorer la mise en oeuvre de la législation existante de manière à garantir le respect des droits de l'homme et des principes de l'Etat de droit, et à créer les conditions de la mise en place d'une économie de marché?

Comme on l'a vu, la réforme législative qui a été mise en oeuvre dans notre pays vise à résoudre ces problèmes: les principales composantes de cette réforme sont le renforcement du système judiciaire et l'amélioration de la législation.

En juillet 1995, la Douma d'Etat a adopté la loi constitutionnelle fédérale sur le système judiciaire de la Fédération de Russie, qui établit les fondements des tribunaux administratifs.

IX. Sur quelles bases et pour quels motifs les pouvoirs publics refusent-ils aux ONG internationales l'accès aux prisons et aux personnes dans le besoin, comme les enfants dans la rue ?

Le problème des contacts avec les suspects ou les accusés détenus est résolu dans une très large mesure par la loi fédérale sur la détention des personnes accusées et soupçonnées d'infraction pénale.

Les mêmes problèmes concernant les condamnés seront visés dans le nouveau code d'exécution des peines.

Malheureusement, le problème des activités des organisations internationales non gouvernementales sur le territoire de la Fédération de Russie ne fait pas l'objet d'une réglementation adéquate et il est nécessaire de remédier à cette déficience législative.

XI. Quand les trois derniers juges de la Cour constitutionnelle seront-ils nommés, et quand cette instance commencera-t-elle à fonctionner?

Tous les juges ont été nommés par le Conseil de la Fédération et la Cour constitutionnelle est opérationnelle depuis mars 1995.

XIV. Quel est l'état d'avancement des travaux en ce qui concerne les négociations entre, d'une part, l'Assemblée Fédérale et le gouvernement (Ministère de la politique nationale et régionale), et d'autre part, les 89 sujets de la Fédération, s'agissant de la conformité de la législation de ces derniers avec la Constitution de la Fédération de Russie?

Des traités concrétisant les domaines de compétence ont été conclus avec le Tatarstan, l'Ossétie du Nord, le Bachkortostan, la Kabardino-Balkarie, la Iakoutie et la Bouriatie. L'élaboration de traités de cette sorte avec d'autres sujets de la Fédération est en cours.

Les travaux se poursuivent en vue de l'élaboration de projets de lois fédérales sur les principes généraux de la séparation des pouvoirs des organes d'Etat de la Fédération de Russie et sur les procédures concernant la modification du statut constitutionnel et juridique des sujets de la Fédération de Russie.

XV. Quand les organes législatifs des sujets de la Fédération seront-ils tous librement élus?

Avant la fin d'août 1995, des élections aux organes représentatifs ont eu lieu dans 87 sujets de la Fédération de Russie. Seule la République tchétchène et l'Oulianovsk font exception.

Les élections en Oulianovsk auront lieu le 17 décembre 1995.

La date des élections en République tchétchène sera fixée ultérieurement.

XVII. Quand la Douma d'Etat examinera-t-elle l'accord sur le retrait des troupes russes de la Moldova (Transnistrie) en vue de sa ratification?

Les Chambres de l'Assemblée fédérale examinent actuellement la question de la ratification d'un accord sur le statut juridique, ainsi que les procédures et date de retrait des unités militaires de la Fédération de Russie déployées temporairement sur le territoire de la République de Moldova.

XVIII. Quelles mesures seront prises - et quand - pour mettre fin au trafic de plutonium et autres matériaux fissiles?

La responsabilité pénale est désormais prévue pour le pillage, la violation des règles de stockage, l'utilisation, le transfert et la démolition de matériaux radioactifs et pour la violation des règles concernant la manipulation des déchets radioactifs.

XX. En plus des questions abordées ci-dessus, les autorités russes (c'est-à-dire le Président, le Premier Ministre, le Président du Conseil de la Fédération et le Président de la Douma d'Etat) sont-elles disposées à s'engager par écrit à ce que la Russie:

d. étudie, en vue de sa ratification, le Protocole n° 6 (abolition de la peine de mort), eu égard à la Recommandation 1044 (1994) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Cette question nécessite un examen long et approfondi et les autorités russes compétentes s'en occupent actuellement;

e. signe et ratifie la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Les notions principales de cette Convention sont incorporées dans la législation russe en vigueur (Constitution, code pénal, code de procédure pénale). Par conséquent, aucun facteur particulier n'empêche la Russie de signer et de ratifier cette Convention;

g. étudie, en vue d'une ratification, et applique les principes essentiels des conventions du Conseil de l'Europe sur l'extradition, l'assistance mutuelle dans les affaires pénales, le transfèrement des personnes condamnées, ainsi que le blanchiment, la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime.

La Russie applique aujourd'hui ces principes lors de la conclusion de traités internationaux et, en outre, s'en inspire dans ses activités législatives (projet de code

pénal, projet de loi sur la lutte contre la criminalité organisée, etc.). Aucun obstacle sérieux ne s'opposera à ce que la Russie adhère à ces convention.

Président de la Commission du
Conseil de la Fédération pour
les Affaires internationales

V.N. Podoprigora

Annexe 7**Développements législatifs additionnels¹**

Moscou, 25 novembre 1995

Le 18 janvier 1995, le Président de la Fédération de Russie, le Chef du Gouvernement de la Fédération de Russie et les Présidents des chambres de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ont envoyé à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe un Message faisant part du désir de la Russie d'adhérer rapidement au Conseil de l'Europe.

A ce Message était joint un document décrivant, sous forme de réponse aux questions des rapporteurs de l'Assemblée Parlementaire, les principales réalisations de la Russie en matière de mise en conformité de la législation et de son application avec les normes du Conseil de l'Europe, et donnant des précisions sur la situation et les projets d'amélioration de l'ordre juridique dans la Fédération de Russie².

Le présent document fait état des principales modifications apportées depuis lors à la législation de la Russie.

I. État d'avancement du processus législatif et de la réforme juridique

A ce jour, la Douma a adopté en tout 454 lois constitutionnelles fédérales et lois fédérales ordinaires. Parmi elles, on compte trois lois constitutionnelles fédérales devant être adoptées à la majorité qualifiée: la loi sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, la loi sur les tribunaux d'arbitrage de la Fédération de Russie et la loi sur le référendum dans la Fédération de Russie.

La réforme juridique s'inscrit dans la continuité des activités précédemment menées pour améliorer la législation russe et la rendre conforme à la Constitution de la Fédération de Russie adoptée en décembre 1993.

Le 6 juillet 1995, le Président de la Fédération de Russie a publié un décret sur les grandes lignes de la réforme juridique dans la Fédération de Russie, puis, le 22 août 1995, il a promulgué une ordonnance approuvant le Plan intégré de mise en application de ce décret.

Parmi les mesures prises pour atteindre les objectifs de la réforme juridique, on citera les suivantes:

— coordination de la rédaction des lois fédérales, en vue d'éviter les doubles emplois;

1. Information sur le progrès de la réforme juridique en Russie et la mise en conformité de la législation russe avec les normes du Conseil de l'Europe (état au 20 novembre 1995).

2. Voir Addendum B.

- coordination des activités de rédaction des divers sujets de la Fédération de Russie; harmonisation de leurs instruments réglementaires ou législatifs avec les lois fédérales, en vue, notamment, d'éviter les contradictions;

- réforme du système national d'enseignement du droit; élaboration de nouveaux programmes d'étude dans tous les domaines juridiques;

- activités de recherche et organisation d'ateliers dans le domaine de la rédaction de textes juridiques;

- réforme du système judiciaire.

L'action des chambres de l'Assemblée fédérale issues des premières élections a permis de surmonter une crise politique et constitutionnelle grave en 1991-1993, d'assurer la stabilité sociale et la continuité du fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que leur passage de l'époque de la transition à celle de la stabilité.

Le 21 juin 1995 a été signée la Loi fédérale relative à l'élection des membres de la Douma (Assemblée de la Fédération de Russie). La prochaine élection est prévue pour le 17 décembre 1995.

Le 17 mai 1995 a été signée la loi fédérale relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie. La prochaine élection est prévue pour le 16 juin 1995.

Un certain nombre de problèmes conceptuels non résolus ont empêché l'adoption d'une loi fédérale relative à la procédure de mise en place du Conseil de la Fédération et de l'Assemblée fédérale; toutefois, cette procédure devrait être définie dans un avenir très proche.

II. Les principales lois de 1995

Ci-dessous sont brièvement décrites les lois constitutionnelles fédérales et les lois fédérales ordinaires de la Fédération de Russie les plus importantes du point de vue du développement de la démocratie, de la protection des droits de l'homme, du fonctionnement des organes de l'Etat et de l'intégration de la Russie à la communauté internationale.

1. Loi fédérale du 3 avril 1995 sur les organes de la Sûreté de l'Etat

Cette loi définit l'objectif, les pouvoirs, le personnel et les moyens du Service de la Sûreté de l'Etat, ainsi que les procédures de contrôle et de surveillance de ses activités. Elle comporte un article détaillé intitulé: «Le respect des droits de l'homme et du citoyen dans les activités du Service de la Sûreté de l'Etat».

2. Loi fédérale du 19 mai 1995 sur les associations

Elle matérialise le droit d'association figurant dans la Constitution et détermine les procédures de création et de fonctionnement des associations de nature autre que religieuse ou commerciale.

3. Loi fédérale du 15 juillet 1995 sur les traités de la Fédération de Russie

Cette loi fixe les procédures de conclusion, d'application et d'expiration des traités. Elle devrait permettre d'accélérer le processus de ratification des traités par la Russie.

4. *Loi fédérale du 15 juillet 1995 sur la détention des personnes soupçonnées ou inculpées d'un crime ou d'un délit.*

Cette loi établit, entre autres, les droits des personnes soupçonnées ou inculpées, régit leurs conditions de détention et définit les seuls motifs de recours à des moyens spéciaux.

5. *Loi fédérale du 12 août 1995 sur les activités de recherche et d'enquête.*

Elle détermine les motifs, conditions et champ de l'action des organes de recherche et d'enquête, leurs droits et leurs obligations, les méthodes de surveillance et de contrôle de leurs activités, et contient un article détaillé intitulé «Le respect des droits et des libertés de l'homme et du citoyen dans les activités de recherche et d'enquête».

6. *Loi fédérale du 28 août 1995 relative aux principes fondamentaux de l'autonomie des collectivités locales en Fédération de Russie.*

Cette loi stipule que les collectivités locales ne font pas partie du système d'administration de l'Etat, c'est-à-dire qu'elles sont autonomes. Elle prévoit la possibilité d'organiser des référendums au niveau local, de lever des impôts locaux, et introduit la notion de propriété municipale.

7. *Loi constitutionnelle fédérale du 10 octobre 1995 relative au référendum en Fédération de Russie.*

Cette loi stipule que le référendum se fondera sur le principe de l'expression directe, sur un pied d'égalité, de l'ensemble des citoyens, à bulletin secret; elle interdit toute pression sur les électeurs et proscriit les questions tendant à limiter ou abroger les droits et les libertés de l'homme et du citoyen généralement reconnus et les garanties constitutionnelles y afférentes.

8. *Loi fédérale relative à la ratification de la Convention de la Communauté des Etats indépendants sur les droits et les libertés de l'être humain.*

Elle a été signée par le Président le 4 novembre 1995.

9. *Loi fédérale sur les rassemblements, réunions, manifestations, processions et piquets de grève.*

Elle a été approuvée par le Conseil de la Fédération le 14 novembre 1985 et doit être signée par le Président.

III. Les principaux projets de lois à l'étude

1. *Loi fédérale sur les fondements du statut juridique des peuples indigènes de faible importance numérique en Russie.* Elle a été rejetée par le Président de la Fédération de Russie le 25 août 1995 et doit être réexaminée par la Douma.

2. Loi fédérale sur la défense. Elle a été adoptée par la Douma le 25 octobre 1995 et rejetée par le Conseil de la Fédération le 15 novembre 1995; une commission de conciliation a été instituée pour tenter de rapprocher les points de vue.
3. Loi fédérale sur la lutte contre le crime organisé. Elle a été adoptée par la Douma, mais rejetée par le Conseil de la Fédération le 3 octobre 1995. Elle doit être réexaminée par la Douma.
4. Code pénal de la Fédération de Russie. Il a été adopté par la Douma le 4 juillet 1995, mais rejeté par le Conseil de la Fédération le 4 octobre 1995. Une commission de conciliation a été créée pour rapprocher les points de vue.
5. Projet de loi fédérale sur la sécurité écologique. Elle a été adoptée par la Douma, en deuxième lecture, le 27 octobre 1992.
6. Projet de Code d'application des peines de la Fédération de Russie. Adopté par la Douma en première lecture le 17 mai 1995, il doit être révisé en deuxième lecture.
7. Projet de loi fédérale sur la lutte contre la corruption. Adopté par la Douma en première lecture le 14 juillet 1995, il doit être révisé en deuxième lecture.
8. Projet de Code foncier de la Fédération de Russie. Adopté par la Douma en première lecture, le 14 juillet 1995, il doit être révisé en deuxième lecture.
9. Projet de loi sur le système de protection par l'Etat des droits des mineurs - prévention de l'absence de soins envers les mineurs et lutte contre la délinquance. Il a été adopté par la Douma en première lecture, le 20 juillet 1995, et doit être révisé en deuxième lecture.
10. Projet de loi fédérale sur les partis politiques. Il a été adopté par la Douma en première lecture le 21 juillet 1995 et doit être révisé en deuxième lecture.
11. Projet de loi fédérale sur les procédures permettant de sortir de la Fédération de Russie et d'y entrer. Il a été adopté par la Douma en première lecture, le 6 octobre 1995, et doit être révisé en deuxième lecture.
12. Projet de loi fédérale sur la participation aux échanges d'information internationaux. Il a été adopté par la Douma en première lecture, le 20 octobre 1995, et doit être révisé en deuxième lecture.
13. Projet de loi fédérale sur l'interdiction de la propagande fasciste dans la Fédération de Russie. Il a été examiné par la Douma le 5 juillet 1995, et rejeté. Il doit être révisé par le Conseil de la Fédération.
14. Projet de loi fédérale sur les recours des citoyens. Il a été examiné par le Conseil de la Fédération le 13 avril 1995; il doit être révisé.
15. Projet de loi fédérale sur les principes généraux de l'autonomie territoriale nationale dans les régions à forte densité de minorités nationales ou indigènes. Il a été examiné par le Conseil, le 18 avril 1995, et doit être révisé.

16. Projet de loi fédérale sur les étrangers dans la Fédération de Russie. Il a été examiné par le Conseil de la Fédération le 24 octobre 1995 et doit être révisé.
17. Projet de loi fédérale sur l'interdiction du monopole dans les médias. Il a été rédigé par la Douma et doit être examiné par le Conseil.
18. Projet de loi fédérale sur le droit à l'information. Il a été rédigé par la Douma et doit être examiné par le Conseil.
19. Projet de loi fédérale sur les données personnelles. Il a été rédigé par la Douma et doit être examiné par le Conseil.
20. Projet de loi fédérale sur la protection assurée par l'Etat aux victimes, témoins et autres personnes participant aux procédures pénales. Il a été rédigé par la Douma et doit être examiné par le Conseil.
21. Projet de loi fédérale sur la liberté de conscience et les organisations religieuses. Il a été rédigé par le Gouvernement de la Russie et la Douma, et doit être examiné par le Conseil de la Fédération.
22. Code civil. Deuxième partie (dispositions spéciales). Sa rédaction est presque terminée. La première partie (générale) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Le président de la Commission
des affaires internationales
du Conseil de la Fédération,
membre de la délégation de la Russie
auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

V.N. Podoprighora

Commission saisie du rapport: commission des questions politiques.

Commissions saisies pour avis: commission des questions juridiques et des droits de l'homme et commission des relations avec les pays européens non membres.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: à examiner par la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental.

Renvoi en commission: Doc. 6640 and renvoi n° 1796 du 30 juin 1992.

Projet d'avis adopté par la commission le 20 décembre 1995 par 24 votes contre 4 et 6 abstentions.

Membres de la commission: Lord *Finsberg* (*Vice-Président*), MM. *Bårsony* (*Vice-Président*), Alvarez-Cascos, *Antretter*, *Baumel*, Mme Belohorska, MM. *Bergqvist*, Bernardini, Björck, *Bloetzer*, *Bokov*, *Büchel*, *Bühler*, Cerqueda Pascuet, Diacov, *Eörsi*, Fassino (*Remplaçant: Speroni*), Galanos (*Remplaçant: Christodoulides*), Gjellerod, Gotzev, Gricius, Güner, Hardy (*Remplaçant: Atkinson*), Irmer (*Remplaçante: Mme Fischer*), *Iwinski*, *Kalus*, Kaspereit (*Remplaçant: de Lipkowski*), Kirsteins, La Loggia, Mme Lentz-Cornette, MM. van der Linden, Machete, Martins, Masseret, *Mimaroglu*, *Mitchell*, *Mühlemann*, *Nothomb*, *Paasilinna*, Pahor, Mme Papandreou (*Remplaçant: M. Rokofyllos*), MM. Pavlidis (*Remplaçant: Liapis*), Pozzo, de Puig, Radulescu Botica, Mme Ragnarsdottir, MM. Schieder, Schwimmer, Severin, Sir Dudley Smith (*Remplaçant: Sir Russell Johnston*), MM. Spacek, Spahia, Mme Suchocka, MM. Thoresen (*Remplaçant: Berg*), Urbain, Mme Veidemann, MM. Vella, Woltjer.

NB. *Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.*

Secrétaires de la commission: MM. Hartland, Kleijssen et Mme Chatzivassiliou.

