

**ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

—
DELEGATION BELGE
—

**Rapport de la première partie de la Session ordinaire
de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Strasbourg, 25 - 29 janvier 2010**

Élection du Président de l'Assemblée

À l'ouverture de sa session d'hiver à Strasbourg, l'Assemblée a élu à sa présidence M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, GDE). En succédant à M. Lluís Maria de Puig (Espagne, SOC), M. Çavuşoğlu devient le 25e Président de l'Assemblée et le premier Turc à occuper cette fonction depuis l'adhésion de la Turquie au Conseil de l'Europe en août 1949.

* * * * *

La Commission des questions économiques et du développement de l'Assemblée parlementaire a élu *le sénateur Paul Wille* à sa présidence.

* * * * *

Lors de la session, les personnalités suivantes se sont adressées à l'Assemblée:

- Mme Micheline Calmy-Rey, Cheffe du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, Présidente du Comité des Ministres
- M. Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
- M. Georges A. Papandréou, Premier ministre de la Grèce
- M. Franco Frattini, Ministre des Affaires étrangères de l'Italie
- M. Daniel Ayalon, Vice-ministre des Affaires étrangères d'Israël
- M. Mohammed Shtayyeh, Ministre des Travaux publics et du Logement de l'Autorité nationale palestinienne.
- M. Miklós Haraszti, Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias
- S.E. M. Wolfgang Petritsch, ancien Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine

* * * * *

La situation au Proche-Orient (Résolution 1700)

L'Assemblée suit de près la situation au Proche-Orient et participe, pour ce qui est de son ressort, aux efforts de la communauté internationale pour promouvoir la paix au Proche-Orient. Elle souligne que le temps qui s'écoule ne favorise pas la paix. Bien au contraire, ce sont justement les lenteurs du processus de paix qui l'ont affaibli et créé de la frustration et de l'amertume.

Elle réaffirme que la paix ne peut découler que d'une solution négociée et partagée entre les parties, et certainement pas de solutions militaires.

En conséquence, elle encourage fortement les deux parties en conflit à rétablir un climat de confiance mutuelle et à reprendre les négociations de paix.

L'Assemblée estime que le conflit au Proche-Orient porte essentiellement sur deux aspirations également légitimes : le droit d'Israël à être reconnu et à exister dans la sécurité et le droit des Palestiniens d'avoir un État indépendant viable aux côtés de l'État d'Israël. Elle insiste sur le fait qu'une paix stable ne pourra exister sans que les aspirations et les droits des deux peuples soient satisfaits.

Pour sa part, l'Assemblée entend bien poursuivre les activités de son Forum tripartite qui réunit des membres de l'Assemblée, de la Knesset et du Conseil législatif palestinien, et continuer à approfondir ses relations avec les parlements des pays de la région.

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine (Résolution 1701 et recommandation 1894)

L'Assemblée est extrêmement inquiète de l'absence de réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, qui est souvent à l'origine de blocages au sein des institutions de l'État, et a des effets négatifs pour le respect des engagements du pays envers le Conseil de l'Europe.

L'Assemblée invite les acteurs principaux de la scène politique de ce pays à mettre en œuvre d'urgence une réforme constitutionnelle, en collaboration étroite avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »), pour que les prochaines élections législatives de 2010 se tiennent selon les nouvelles règles conformes aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle exhorte également les autorités à accélérer la mise en œuvre des réformes nécessaires pour respecter le reste de leurs engagements.

En même temps, l'Assemblée envisage de lancer un large débat, avec la participation des principaux acteurs locaux et internationaux, concernant les défis auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée et les moyens qui permettraient de les relever, afin d'accélérer les progrès du pays sur la voie de l'intégration euro-atlantique.

La lutte contre la traite des êtres humains : promouvoir la convention du Conseil de l'Europe (Résolution 1702 et recommandation 1895)

Fermement engagée dans la lutte contre la traite des êtres humains, l'Assemblée entend maintenir la pression sur les États membres du Conseil de l'Europe pour faire de la lutte contre la traite une priorité politique assortie d'une mise en œuvre efficace sur le terrain.

L'Assemblée relève la pertinence de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, instrument efficace en matière de prévention de la traite, de poursuites des trafiquants et de protection des victimes.

L'Assemblée appelle en conséquence les États membres du Conseil de l'Europe, qui ne l'ont pas encore fait, à signer et/ou ratifier cette convention*, et encourage l'Union européenne à y adhérer. Elle demande par ailleurs que le GRETA - Groupe d'experts indépendants chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention - puisse disposer des ressources financières et humaines nécessaires à son activité.

L'Assemblée plaide en faveur d'une coopération entre les différentes organisations, telles que l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et les Nations Unies, dans le but d'une lutte efficace et coordonnée contre la traite et centrée sur une approche « droits de l'homme » de la lutte contre ce fléau.

L'Assemblée se propose d'organiser en 2010 une conférence sur la lutte contre la traite des êtres humains avec l'ensemble des partenaires impliqués dans cette lutte.

* La Belgique a ratifié la Convention le 27 avril 2009.

Discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre

L'Assemblée a tenu un premier débat sur la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre mais, en raison d'un très grand nombre d'amendements (80), a voté en faveur du renvoi en commission du texte. Un deuxième débat, ainsi que le vote auront lieu lors de la prochaine session plénière en avril 2010.

Le sénateur Philippe Monfils a commencé son intervention par la question « Qui a peur du mariage des homosexuels et pourquoi ? ». Il a expliqué que c'est la question que la Belgique s'est posée au moment du débat qui a abouti - et l'orateur s'en réjouit - à supprimer toutes discriminations entre homos et hétéros à propos du mariage. À l'époque, l'on a objecté que des règles de droit civil relatif au mariage n'avaient été édictées que parce que celui-ci était susceptible d'entraîner une filiation, par exemple en interdisant le mariage pour cause de consanguinité. Selon le sénateur, cette remarque est exacte mais ce n'est pas le problème. La question est de savoir, non pas si l'institution du mariage convient parfaitement à l'union des couples homosexuels, mais si l'extension du mariage aux couples homosexuels remet en cause l'institution elle-même. La réponse est évidente : l'institution n'a jamais été mise en cause à propos des unions libres, des mères célibataires, du divorce. L'orateur a souligné que l'extension du mariage aux homosexuels ne met pas plus en cause cette institution qu'elle ne l'est actuellement par une diversification fondamentale des attitudes des hétéros à l'égard du mariage. D'ailleurs, le « bon mariage » comme le dit la sagesse populaire, ce ne sont pas quelques règles de droit civil mais bien la qualité du couple et sa manière de concevoir la vie commune, qu'il s'agisse d'hétéros ou d'homos.

Quant à l'adoption par les couples homosexuels, le sénateur a déclaré qu'il ne voit vraiment pas ce qui pourrait l'empêcher. L'intérêt de l'enfant ? Selon lui, il faut bien se rendre compte qu'au travers de cette notion, les opposants à l'adoption visent l'intérêt de la famille traditionnelle et non pas l'intérêt de l'enfant.

Par ailleurs, affirmer qu'un enfant sera moins heureux dans un couple homo que dans un couple hétéro fait sourire : famille monoparentale, recomposée, séparation ou divorce ; la famille traditionnelle n'est pas sans reproche.

Chez les jeunes garçons et filles, l'homosexualité est de plus en plus vécue comme une forme d'affection qui n'entraîne aucune réaction négative quant au fait qu'un enfant ait deux papas ou deux mamans. L'essentiel est d'aimer l'enfant dans le foyer familial.

Enfin, l'orateur a déclaré qu'il n'existe aucun argument juridique ou sociétal pour maintenir des discriminations à l'encontre des personnes ayant choisi des préférences sexuelles différentes.

En tout cas, en Belgique, mariage de couples homosexuels et adoption par ceux-ci ont été autorisés par la loi, et cela n'a pas remis en cause les fondements de la famille.

La corruption judiciaire (Résolution 1703 et recommandation 1896)

L'Assemblée estime que la corruption judiciaire porte atteinte à l'État de droit, favorise l'impunité, entraîne l'iniquité des procès et rend bien plus difficile la lutte contre la corruption en général. Elle déplore que la corruption judiciaire soit profondément ancrée dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée invite les autorités concernées à prendre des mesures rigoureuses et exceptionnelles, pour restaurer la confiance du public dans le système judiciaire.

Il existe par ailleurs tout un éventail de dispositions que les États membres pourraient adopter pour préserver l'intégrité de leur système judiciaire. Il convient, notamment, de rémunérer de façon raisonnable les juges, les procureurs et les fonctionnaires de police et de mettre à leur disposition des moyens matériels et humains suffisants. Il convient également de développer des standards professionnels et éthiques pour les juges et les procureurs ainsi que des mécanismes de suivi efficaces. Enfin, il importe que les procédures de recrutement, de promotion et de révocation des juges et les procureurs soient claires, transparentes et uniquement fondées sur le mérite des intéressés. Des unités spécialisées devraient être chargées d'enquêter sur les affaires de corruption et les décisions de justice partiales.

Dans sa recommandation, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à élaborer un modèle de code de conduite à l'attention des acteurs du système judiciaire.

La liberté de religion et autres droits de l'homme des minorités non musulmanes en Turquie et de la minorité musulmane en Thrace (Grèce orientale) (Résolution 1704)

L'Assemblée est consciente que la question des minorités religieuses en Grèce et en Turquie - en raison du poids de l'histoire - est empreinte d'une charge émotionnelle très grande. Elle invite néanmoins les deux pays à traiter tous leurs citoyens sans discrimination, sans prendre en compte la façon dont l'État voisin pourrait traiter ses propres citoyens. L'Assemblée considère en effet que le recours récurrent de la Grèce et de la Turquie au principe de réciprocité pour refuser la mise en œuvre des droits garantis aux minorités concernées par le Traité de Lausanne est « anachronique » et pourrait compromettre la cohésion nationale de chaque pays.

Elle se félicite cependant d'une certaine prise de conscience de la part des autorités des deux pays qui ont apporté des témoignages de leur engagement en vue de trouver des réponses appropriées aux difficultés auxquelles doivent faire face les membres de ces minorités et les encourage à poursuivre leurs efforts en ce sens.

En ce sens, l'Assemblée prie instamment les deux pays de prendre des mesures en faveur des membres des minorités religieuses - notamment en matière d'éducation et de droit à la propriété - et à faire en sorte que les membres de ces minorités ne soient plus perçus comme des étrangers dans leur propre pays.

Elle encourage également la Grèce et la Turquie à signer et/ou ratifier la Convention Cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Respect de la liberté des médias (Recommandation 1897)

L'Assemblée se dit choquée par l'augmentation du nombre d'agressions contre les médias et les journalistes - vingt journalistes au moins ont été tués en Europe depuis 2007, dont treize en Russie.

Elle réaffirme avec vigueur que la liberté des médias est une condition essentielle de la démocratie et que ses États membres doivent faire davantage pour garantir le respect de la liberté des médias et la sécurité des journalistes.

Selon l'Assemblée, il y a trois catégories de violations : les atteintes les plus graves à la liberté des médias comme les agressions physiques et les meurtres, les violations qui découlent d'une utilisation abusive des prérogatives de l'État pour orienter les médias et les menaces liées à la propriété des médias ou à l'absence de déontologie professionnelle. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'examiner les législations nationales pour s'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme respectent la liberté des médias et d'aider les États membres à former leurs juges, autorités judiciaires et forces de police afin de protéger les journalistes contre les menaces violentes.

Elle estime que le Conseil de l'Europe doit recueillir régulièrement des informations sur les atteintes à la liberté des médias, analyser systématiquement ces informations pays par pays, et les diffuser auprès des gouvernements et des parlements des États membres.

Les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les États membres du Conseil de l'Europe (Résolution 1705 et recommandation 1898)

Dans son intervention, *le député Rik Daems*, rapporteur pour la commission des questions politiques, a souligné que la démocratie représentative repose sur des élections libres et équitables, indispensables pour veiller au respect de la volonté du peuple lorsqu'il s'agit de former la législature et le gouvernement à tous les niveaux.

Pour toute démocratie, le choix du système électoral est l'une des plus importantes décisions institutionnelles. Ce système a une incidence manifeste sur la représentativité et des conséquences profondes sur l'ensemble de la vie politique du pays concerné. Différents systèmes électoraux peuvent aboutir à des résultats très différents. Le système électoral détermine en grande partie un certain nombre de processus administratifs, y compris la création d'un gouvernement.

Il existe tout un éventail de types de systèmes électoraux dans les États membres du Conseil de l'Europe, chacun avec ses avantages et ses inconvénients. Il n'y a pas de modèle unique pouvant servir de modèle à tous les pays. Le choix dépend de plusieurs facteurs, notamment du contexte historique et du système politique et de partis.

Selon l'orateur, l'objectif du rapport est de parvenir à une entente commune sur les principes dont le respect permet de qualifier les élections de « libres et équitables », conformément aux normes démocratiques et quel que soit le type de système électoral, et de s'assurer de leur mise en œuvre dans toutes les élections qui se déroulent sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe, lequel constitue ainsi la plus vaste zone au monde d'élections « libres et équitables ».

Dans la résolution, l'Assemblée demande aux États membres de s'entendre sur l'ensemble des principes qui font que des élections sont considérées comme « libres et équitables », ainsi que de respecter les principes du Code de bonne conduite des partis politiques, en particulier ceux afférents à la démocratie, à la transparence et à la responsabilité de rendre compte. Elle leur demande également de soumettre la question des normes dans les différentes étapes du processus électoral dans le cadre des activités de leurs parlements nationaux.

Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux (Résolution 1706 et recommandation 1899)

L'Assemblée rappelle que la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique est l'un des fondements de la démocratie et l'un des objectifs du Conseil de l'Europe. Elle constate toutefois que les femmes restent encore gravement sous-représentées en politique : actuellement, elles détiennent moins de 20 % des sièges de parlementaires et des portefeuilles ministériels dans le monde, et moins de 5 % des chefs d'État sont des femmes.

L'Assemblée considère que l'absence de représentation égale des femmes et des hommes dans le processus de prise de décision politique et publique est une menace à la légitimité des démocraties et une violation du droit fondamental à l'égalité hommes-femmes.

Elle demande en conséquence aux États membres d'adapter leurs systèmes électoraux pour les rendre plus favorables à la représentation des femmes en politique, notamment en adoptant des quotas par sexe sur les listes des partis politiques (dans les pays qui ont un système de représentation proportionnelle).

L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres envisage l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'y inscrire le droit à l'égalité pour les femmes et les hommes, assorti des dérogations nécessaires pour permettre des mesures de discrimination positive en faveur du sexe sous-représenté.

La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers en Europe (Résolution 1707 et recommandation 1900)

L'Assemblée constate que la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière s'est fortement répandue ces dernières années dans les États membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à suivre les 10 principes directeurs définissant les circonstances dans lesquelles la rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière est légalement admissible. Ainsi, la rétention doit être une mesure exceptionnelle, elle ne peut être arbitraire, une distinction doit être opérée entre les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, ...

L'Assemblée appelle également les États membres du Conseil de l'Europe à appliquer en droit et dans la pratique les 15 règles européennes définissant les normes minimales applicables aux conditions de rétention des migrants et des demandeurs d'asile.

Ces règles sont par exemple : les personnes privées de liberté sont traitées avec dignité et dans le respect de leurs droits, les retenus sont hébergés dans des centres spécialement conçus pour la rétention liée à l'immigration et non dans des prisons.

Pour terminer, l'Assemblée encourage les États membres à utiliser des solutions alternatives à la rétention, tels que la mise en liberté sous caution d'un garant ou le suivi électronique.

Résolution des problèmes de propriété des réfugiés et des personnes déplacées (Résolution 1708 et recommandation 1901)

Pour l'Assemblée, le déplacement de millions de personnes, partout dans le monde, constitue un défi considérable en termes de droits de l'homme et sur le plan humanitaire. Pour les réfugiés comme pour les personnes déplacées, la perte de leur logement, de leurs terres et de leurs biens est l'obstacle primordial à toute solution durable au problème des déplacements. La destruction, l'occupation et la confiscation des biens abandonnés portent atteinte aux droits des personnes concernées, prolongent leur déplacement et compliquent la réconciliation et le rétablissement de la paix.

L'Assemblée considère que la restitution des biens ou la compensation sont des formes de réparation nécessaires pour restaurer les droits individuels et l'État de droit.

Par conséquent, l'Assemblée invite les États membres concernés à régler les problèmes d'après-conflit liés aux droits de propriété des logements, des terres et des biens que rencontrent les réfugiés et les personnes déplacées, en tenant compte des principes de Pinheiro et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe.

Elle appelle les États membres à rétablir dans leurs droits les personnes ayant perdu l'accès à leurs biens, à les dédommager de la perte de ces biens par une indemnisation adéquate lorsque la restitution est impossible et à mettre en place des procédures rapides, faciles d'accès et efficaces pour parvenir à ces fins.

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Albanie (Résolution 1709 et recommandation 1902)

L'Assemblée déplore la crise politique et institutionnelle qui paralyse la politique albanaise depuis les élections législatives de juin 2009, avec l'opposition conduite par le Parti socialiste qui boycotte le parlement et conteste la légitimité politique du gouvernement dirigé par le Parti démocratique.

L'Assemblée invite instamment le gouvernement albanais et l'opposition à mettre un terme à la crise politique actuelle et à assumer leurs responsabilités afin de procéder aux réformes indispensables et de marquer des progrès en vue d'une plus grande intégration européenne, un objectif commun à tous.

Elle invite en particulier le gouvernement à mettre en place sans tarder une commission d'enquête parlementaire sur les élections de juin 2009 et invite l'opposition à revenir au Parlement et à participer pleinement à ses travaux.

L'Assemblée demande aussi aux autorités albanaises d'améliorer le cadre législatif électoral, en collaboration étroite avec la Commission de Venise.

En vue de soutenir le processus de résolution de la situation politique actuelle et d'assister le président Topi dans son rôle de médiateur, l'Assemblée propose que le Comité des présidents de l'Assemblée, accompagné des corapporteurs de la commission de suivi pour l'Albanie, se rende en Albanie le plus tôt possible.

Quinze ans après le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (Recommandation 1903)

L'année 2009 a marqué le quinzième anniversaire du Programme d'action adopté par 179 pays lors de la Conférence internationale sur la population et de développement (CIPD) qui s'est tenue au Caire en 1994. Le Programme d'action exige qu'un certain nombre d'objectifs fondamentaux soient atteints pour parvenir au développement durable et à la stabilisation de la population.

L'Assemblée note que des progrès ont été réalisés, mais que les résultats restent toutefois mitigés pour ce qui concerne la fréquentation scolaire, l'équité et l'égalité entre les sexes, la mortalité et la morbidité infantiles et maternelles et l'accès universel aux services de santé sexuelle et reproductive, y compris la planification familiale et les services d'avortement en sécurité. En outre, elle constate que la violence à l'égard des femmes, notamment les violences domestiques et les viols, est un phénomène courant.

L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à convenir d'actions prioritaires pour assurer la mise en œuvre intégrale du Programme d'action de la CIPD d'ici à 2015, en abordant notamment les défis suivants : la mortalité infantile et maternelle, l'éducation et l'information sexuelles et relationnelles, les questions liées à la démographie et les migrations, la pandémie du VIH/sida et des MST, l'égalité entre les hommes et les femmes et le financement du Programme d'action de la CIPD.

Enfin, l'Assemblée encourage le Comité des Ministres à commencer l'élaboration d'une convention européenne sur la santé sexuelle et reproductive.

* * * * *