

AS/Parl/Conf (2000) 8

**Le rôle complémentaire des Assemblées  
parlementaires européennes pour construire  
une Grande Europe démocratique**

## **Présentation du sous-thème 1**

**Comment organiser la synergie entre les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire du  
Conseil de l'Europe ainsi que les autres assemblées européennes dans l'élaboration et la mise  
en œuvre des normes européennes**

**par M. Zurab Zhvania  
Président du Parlement géorgien**

## **L'importance particulière de la coordination pour les nouveaux États membres du Conseil de l'Europe.**

La coopération avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et avec d'autres enceintes parlementaires internationales joue un rôle essentiel dans la pratique quotidienne de tout parlement national, mais elle revêt une importance toute particulière pour ceux qui instaurent ou rétablissent aujourd'hui les traditions de la vie démocratique, et qui viennent de rejoindre la famille européenne des nations au cours des dix dernières années.

### **Conception commune des valeurs et des normes partagées. Diversité et unité.**

Examinons clairement quels sont les objets et les buts de cette coopération. Tout d'abord, croyons-nous réellement en une Europe dénuée de lignes de démarcation, à l'Europe en tant qu'espace commun où la démocratie est pratiquée, certes au travers de modèles qui peuvent différer mais qui se fondent sur des valeurs, des principes et des critères partagés par tous et compris de la même manière? - Oui, bien sûr. Je suis certain que nous sommes tous partisans de cette conception de l'Europe, qui a pris forme sous nos yeux.

Chaque pays du Conseil de l'Europe a, au travers de son histoire, apporté sa propre expérience au processus paneuropéen, et cette synergie a eu pour résultat l'adoption de ce que nous appelons des normes et des critères européens. Aujourd'hui, dans ce Palais de l'Europe, ce n'est plus de démocratie française, allemande ou autre que nous débattons en particulier, mais bien d'un processus paneuropéen, qui combine et rend compatibles la diversité unique des identités nationales et les normes européennes communes.

### **Nécessité de mécanismes européens nouveaux pour relever les défis nouveaux d'une réalité nouvelle.**

Nous avons réagi de manière appropriée aux questions, aux défis et aux menaces de la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale (la période de la guerre froide) par la création du Conseil de l'Europe, de l'alliance euro-atlantique, de la Communauté européenne, de l'OSCE et d'autres réseaux internationaux de coopération. Au cours des dix années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, une réalité et des défis entièrement nouveaux sont apparus, et je crois malheureusement que les mécanismes efficaces pour y faire face n'ont pas encore été mis en place.

### **Défis nouveaux de la réalité nouvelle: les priorités des États membres qui viennent d'adhérer au Conseil de l'Europe.**

Il est possible de résumer comme suit la longue liste de ces défis, du moins ceux qui sont clairement visibles, vus de notre région du monde:

1. Les conflits locaux et régionaux qui, non seulement, portent atteinte au développement et à la stabilité de certaines régions mais qui accumulent les menaces qui pèsent sur l'ensemble de la sécurité paneuropéenne.
2. La corruption et la criminalité organisée, qui ont pris une dimension internationale, voire mondiale, forment aujourd'hui un des principaux obstacles au succès des réformes et du développement économiques dans les pays en transition et peuvent entraîner troubles sociaux et méfiance à l'égard des institutions démocratiques et du processus de transition lui-même.
3. La nécessité de perfectionner la pratique courante en matière d'interaction avec les institutions financières internationales qui, le plus souvent, ont tendance à adopter des

approches trop bureaucratiques, trop formalisées et trop normalisées. Cet aspect demeure un problème commun à tous les anciens pays soviétiques et suscite la méfiance vis-à-vis des réformes économiques et des principes du marché libre ainsi que la frustration, non seulement dans les secteurs des sociétés en transition qui ne bénéficient d'aucune protection sociale mais aussi chez les chefs d'entreprise du secteur privé. Il serait possible, en perfectionnant cette interaction, de mettre en œuvre des réformes économiques mieux ajustées.

4. La nécessité de prendre plus activement en compte la composante environnementale du développement en assurant la base de la durabilité, en particulier dans les pays en transition qui souffrent de carences sociales et économiques et ignorent les aspects du développement qui peuvent provoquer des dommages irrécupérables à long, voire à moyen terme.
5. L'institutionnalisation de l'expérience et des pratiques démocratiques dans les démocraties naissantes, non seulement par l'adoption d'une législation nouvelle mais aussi en veillant à l'application de normes nouvelles, ce qui peut se faire par la constitution d'une société civile forte apportant son soutien au secteur non public par une législation appropriée et par la mise en œuvre de celle-ci.

### **Dimension parlementaire de la résolution des conflits régionaux.**

Les conflits dans les Balkans et dans le Caucase ont montré que les conflits régionaux viennent effectivement en tête de la liste des menaces qui pèsent sur l'Europe. A cet égard, la coopération parlementaire constitue un instrument réellement important et efficace, dans la mesure où les députés sont traditionnellement plus souples, plus prompts à réagir et, souvent, les plus capables d'instaurer la confiance et de rétablir les contacts.

En ce qui concerne le sud du Caucase, l'initiative du président de l'Assemblée, qui doit réunir demain pour la troisième fois trois présidents d'assemblée du Caucase, est extrêmement utile à cet égard, et je saisis l'occasion pour remercier M. Russell-Johnston pour sa noble initiative. Ce cadre a, sous l'égide du Conseil de l'Europe, déjà démontré son extrême efficacité, s'agissant de développer l'esprit de coopération et de susciter la confiance réciproque.

Il semble que, pour garantir la résolution pacifique des conflits et promouvoir la réconciliation, une présence internationale constante et l'implication au niveau parlementaire plutôt qu'au seul niveau bureaucratique international constituent le facteur incontournable et la condition préalable de tout progrès. Je citerai l'exemple de la Géorgie, et je puis affirmer sans exagération que nous devons en partie l'optimisme de la société géorgienne quant au règlement pacifique et équitable du problème abkhaze aux rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui ont établi des rapports extrêmement précis, neutres et équitables concernant la question des personnes déplacées à l'intérieur du pays, la question des droits de l'homme et d'autres aspects liés au conflit. Ils ont, de manière inattendue, réussi à convaincre des dizaines et des centaines de réfugiés en situation de détresse et de privation extrêmes qu'un règlement après le conflit est possible en recourant aux mécanismes internationaux, plutôt qu'aux armes et à la violence. C'est la raison pour laquelle j'aimerais inciter l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à poursuivre son implication de manière plus régulière. Je suis convaincu que ce type d'approche aura nécessairement la même efficacité dans toute autre région.

### **Surveillance parlementaire de la lutte contre la corruption**

Nous sommes actuellement les témoins de l'internationalisation et de la mondialisation de la corruption et de l'économie souterraine, qui, en raison des effets même de la mondialisation

économique, ont une longueur d'avance sur celle-ci. La corruption est un problème particulièrement grave pour les pays en transition les plus vulnérables, où elle résulte directement de l'effondrement de "l'économie planifiée" et où des institutions étatiques, qui, parce qu'elles ont été créées il y a quelques années seulement, sont trop récentes, trop peu expérimentées et trop faibles pour arriver à s'affirmer afin de combattre ce phénomène délétère.

Outre la coopération internationale pour certaines actions et cas particuliers, le partage de l'expérience législative et la coopération entre les autorités de police, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle et l'importance de la surveillance parlementaire. J'ai la chance de représenter un parlement qui se flatte d'avoir acquis une expérience utile à cet égard : une commission parlementaire de lutte contre la corruption a été créée. Elle a mené avec une grande efficacité une série d'enquêtes, a organisé des audiences publiques retransmises par la chaîne de télévision principale et a veillé à la transparence de son action et à l'accessibilité de l'ensemble de sa documentation. En raison de son travail, plusieurs ministres et hauts fonctionnaires très influents ont dû démissionner ou ont été limogés. La Commission a élaboré et adopté plusieurs volets de la législation anti-corruption comme la loi sur les conflits d'intérêt. Dans le même temps, elle aurait eu de meilleurs résultats si la coopération avec des structures analogues d'autres parlements et avec des réseaux internationaux comme le GRECO avait été possible. J'attends avec beaucoup d'intérêt l'intervention de mon éminent collègue italien, M. Luciano Violante et je tiens à remercier l'Assemblée d'avoir inscrit un exposé sur la lutte contre la corruption à l'ordre du jour de la conférence.

### **Nécessité d'une nouvelle politique en matière de programmes de prêts internationaux et de restructuration de la dette et rôle du Parlement dans la rédaction et la mise en œuvre de cette politique**

Concernant la coopération avec les institutions financières internationales (IFI), permettez-moi de commencer par dire que je ne fais pas partie de ceux qui dénoncent le rôle joué par la Banque mondiale et le FMI dans les pays dont l'économie est en développement. Sans leur coopération et leur conseils, nous devrions faire face à bien des difficultés sociales graves. Il convient pourtant de rappeler que leur approche rigide, inflexible et trop formelle et leur incapacité ou leur refus d'adapter ne serait-ce que légèrement à la réalité, des modèles et stéréotypes élaborés de manière bureaucratique, suscitent des frustrations dans la société à laquelle s'applique leur assistance. Ces problèmes sont notamment liés au rôle peu efficace que jouent les parlements en matière de surveillance des structures et des administrations des IFI chargées des questions d'assistance et de développement.

S'agissant du mépris du processus législatif par l'exécutif, les parlements n'arrivent pas nécessairement à s'affirmer dans ce qui peut être un conflit interne entre les différents pouvoirs. On peut craindre que ce problème ne soit transposé au niveau européen et international, ce qui en aggraverait les conséquences néfastes et rendrait plus délicat la recherche d'une solution. A cet égard, à la suite d'une discussion très intéressante que j'ai eue récemment, je tiens à souligner que, selon moi, un soutien plus ferme des initiatives prises par la Commission des questions économiques de l'Assemblée et un renforcement du rôle de celle-ci serait un moyen fort utile d'accroître la surveillance parlementaire exercée au niveau européen.

Un autre domaine où une surveillance ou une participation des parlements est indispensable est la politique européenne et internationale de prêts et de restructuration de la dette. Cette dernière paraît très bizarre et défie parfois la logique. Je veux notamment parler de l'usage suivi par l'Union européenne, qui accorde chaque année des prêts aux pays du Sud et de l'Est de l'Europe afin de couvrir les versements au titre des intérêts exigibles pour des dettes antérieures. Pour être franc, cela ressemblera à une histoire sans fin tant que cette politique ne comprendra pas d'élément de différenciation tenant compte des résultats obtenus par le pays bénéficiaire dans les domaines

pour lesquels les prêts sont octroyés. Une participation parlementaire appropriée au niveau européen garantirait l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de prêts efficace. Elle nous amènerait à adapter la pratique actuelle à des règles acceptables pour tous, qu'il s'agisse des créanciers ou des bénéficiaires, et, en fin de compte, ferait des dettes internationales un instrument de développement et non un obstacle à celui-ci.

### **Renforcement des programmes de protection de l'environnement par le lobbying, la conversion de créances et le contrôle parlementaire**

La protection de l'environnement est certainement le domaine dans lequel les dispositifs du nouveau programme de prêts que j'appelle de mes vœux, et notamment la conversion de créances en échange d'actions en faveur de la nature et du développement durable, pourraient être appliqués avec succès. Depuis le début de ma carrière politique au sein du mouvement écologiste géorgien dont j'ai été l'un des fondateurs, je crains fort que la situation générale n'ait cessé de se détériorer. En effet, dans une économie en transition qui connaît de graves difficultés sociales et économiques, les questions environnementales sont tout bonnement rayées de la liste des priorités, tant par la société que par le gouvernement. A cet égard, le seul espoir réside dans la coopération internationale et les programmes paneuropéens et régionaux qui, à côté des actions environnementales d'urgence menées dans le bassin du Danube, autour de la mer Noire ou dans d'autres régions, permettent aux gouvernements de bénéficier de prêts internationaux, de la conversion de créances à de strictes conditions ou d'autres mécanismes incitatifs dont l'objectif est de faire figurer la protection de l'environnement et le développement durable en bonne place dans leur programme d'action. La définition des modalités pratiques de ce concept, le lobbying en faveur de tels projets et le contrôle de leur mise en œuvre sont autant de domaines où une coordination des efforts au niveau national et européen serait d'un grand intérêt.

### **Les défis de la transition démocratique et comment les relever grâce à une coordination des efforts au niveau européen**

La transition démocratique, de toute évidence, consiste avant tout à établir des institutions démocratiques fortes et viables et un système juridique régulier. Or, mettre en place un tel cadre juridique, ce n'est pas simplement adopter des lois sur le papier. L'expérience de la Géorgie et de quelques-uns de nos voisins nous a appris que, même une fois que les meilleures lois libérales ont été adoptées, les choses ne vont jamais sans difficultés. L'application des lois est la tâche la plus importante. Je pourrais malheureusement citer de nombreux cas, en Géorgie, où des textes législatifs alignés sur le droit de l'Union européenne restent sans effet parce que la corruption et l'absence de mécanismes de contrôle civil font que la mise en œuvre d'un système juridique démocratique est un long parcours semé d'obstacles artificiels.

Ainsi, bien que le système de la "propiska" ait été clairement supprimé par la loi, cette procédure est toujours couramment appliquée aux échelons les plus bas des services communaux, où l'on continue de vérifier les documents des résidents.

De même, certaines irrégularités préoccupantes qui se sont produites durant les élections présidentielles géorgiennes, il y a moins d'un mois, montrent qu'un système juridique régulier, avec ses composantes institutionnelles et législatives, doit être constamment renforcé et protégé.

Alors qu'une société civile est tout juste en train de se constituer, les parlements nationaux, mais aussi les assemblées parlementaires européennes ont donc un rôle de surveillance fondamental à jouer. C'est pourquoi j'engage l'Assemblée à intensifier ses activités de suivi.

En plus des rapports sur le suivi du respect des obligations et des élections, je pense qu'il serait bon de consacrer davantage de temps et d'efforts au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil

de l'Europe, de ses commissions et éventuellement d'autres enceintes, à l'échange d'expériences nationales en matière de création d'institutions démocratiques, de processus législatif et d'application des législations.

Le but ultime de la transition démocratique est de permettre la formation d'une société civile forte, afin de rendre la démocratisation irréversible et de préserver le mode de vie démocratique, déjà entré dans les mœurs. De ce point de vue, il est impératif de soutenir le secteur civil - médias libres, ONG -, de libéraliser le secteur public par la création d'un cadre législatif approprié qui assure un maximum de transparence et de responsabilité des institutions publiques et un minimum d'ingérence de l'Etat dans la vie économique (comme cela a été fait en Géorgie avec l'adoption d'un ensemble de textes tels que le code administratif), et de développer la citoyenneté démocratique par des programmes d'éducation civique.

Dans tous ces domaines, les changements prendront beaucoup plus de temps s'il n'y a pas de coopération active avec d'autres parlements et avec l'Assemblée.