

Doc. 11063
4 octobre 2006

L'intérêt pour l'Europe que le développement économique de la Russie se poursuive

Avis¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteuse : Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Allemagne, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite la commission des questions économiques et du développement et son rapporteur, M. Sasi, d'avoir porté ce sujet devant l'Assemblée, après un examen attentif et d'intenses débats.
2. L'expérience montre que le développement économique est des plus réussi et durable dans les pays où l'État offre un terrain neutre pour une concurrence loyale entre les entreprises, dont les propriétaires et les employés doivent bénéficier d'une sécurité juridique. L'État a donc un rôle important à jouer afin de garantir un cadre réglementaire transparent ainsi qu'un pouvoir judiciaire indépendant et efficace dans l'application de la loi et l'exécution des contrats de manière non partielle (« pacta sunt servanda »). La Commission considère donc que l'importance de l'Etat de droit comme facteur de développement économique mérite d'être soulignée davantage encore dans le projet de résolution déposé par la commission des questions économiques et du développement.
3. Les amendements proposés ci-dessous visent à renforcer davantage encore le message de l'Assemblée à tous les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, dans l'esprit d'une approche non politisée et strictement axée sur le marché, mettant en exergue l'importance de l'Etat de droit.

B. Amendements proposés par la commission au projet de résolution

Amendement A :

Au paragraphe 2, dernière phrase, ajouter les mots « ainsi que des manquements à l'État de droit et une corruption à grande échelle » avant les mots « constituent des obstacles sérieux à une croissance économique durable en Fédération de Russie. »

Amendement B :

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 14, insérer le paragraphe suivant :

« La coopération scientifique et technologique internationale est un facteur important pour soutenir la compétitivité de l'économie russe. La récente série de poursuites pénales lancées contre des cadres scientifiques pour violation de secrets officiels ou pour espionnage présumés, ayant pour effet de décourager une telle coopération, est donc contre-productive. »

¹ Voir Doc 11026 présenté par la Commission des questions économiques et du développement.

Amendement C :

Au paragraphe 17, après la deuxième phrase, ajouter la nouvelle phrase suivante:

« Par esprit de confiance mutuelle, "les règles du jeu ne devraient pas être modifiées en cours de route" et l'approvisionnement en énergie ne devrait pas servir de moyen de pression politique. »

Amendement D :

Après le paragraphe 19, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« 20. L'Assemblée rappelle également sa Résolution 1418 (2005) et sa Recommandation 1692 (2005) sur les circonstances entourant l'arrestation et l'inculpation de hauts dirigeants de loukos et regrette que les développements ultérieurs aient montré que les critiques fondées et constructives de l'Assemblée n'avaient pas été prises en compte par les autorités russes compétentes. »

Amendement E :

A la fin du paragraphe 21.1, insérer les mots suivants :

« dans la mesure où cela est justifié compte tenu des progrès enregistrés par la Fédération de Russie en ce qui concerne l'État de droit et la lutte contre la corruption. »

Amendement F :

A la fin du paragraphe 21.2, insérer les mots suivants :

« et à garantir que l'Union européenne attache l'importance qu'elles méritent aux préoccupations du Conseil de l'Europe en matière d'État de droit et de droits de l'homme. »

C. Exposé des motifs

par Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, rapporteuse

I. Introduction

1. Le rapport de M. Sasi sur « L'intérêt pour l'Europe que le développement économique se poursuive en Russie » porte sur un sujet important qui suscite actuellement des discussions animées à travers tout le continent. Je féliciterai donc la Commission des questions économiques et du développement d'avoir porté ce sujet devant l'Assemblée, après un examen attentif et d'intenses débats.

2. Conformément à la répartition des rôles entre les institutions européennes, la contribution du Conseil de l'Europe à cet important débat devrait se concentrer sur les questions liées à l'État de droit, et notamment la protection des droits patrimoniaux, la sécurité juridique, l'indépendance du système judiciaire et la lutte contre la corruption. Tous ces sujets sont des facteurs ayant une forte influence sur le climat des affaires et sur les chances d'un pays de réaliser pleinement son potentiel de développement et de prospérité économiques. Toute lacune dans ces « facteurs de production juridiques » conduit inévitablement à une augmentation de la « prime de risque » que prennent les marchés pour les investissements, ce qui entraîne des coûts en capital plus élevés, la volatilité du marché et une tendance à des stratégies à court terme de la part des investisseurs, au détriment du développement durable et de la pleine réalisation du potentiel d'un pays.

3. C'est la raison pour laquelle la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a demandé à être saisie pour avis sur ce rapport. Conformément à la répartition des rôles entre les commissions de l'Assemblée, cet avis porte essentiellement sur les questions liées à l'État de droit susmentionnées. L'intention n'est pas de critiquer le projet de résolution présenté par la Commission des questions économiques mais de le compléter en ajoutant quelques références à des questions capitales relatives à l'État de droit.

4. L'expérience montre que le développement économique est des plus réussi et durable dans les pays où l'État offre un terrain neutre pour une concurrence loyale entre les entreprises, dont les propriétaires et les employés doivent bénéficier d'une sécurité juridique. L'État a donc un rôle important à jouer afin de garantir un cadre réglementaire transparent ainsi qu'un pouvoir judiciaire indépendant et efficace dans l'application de la loi et l'exécution des contrats de manière non partielle (« pacta sunt servanda »).

5. Les amendements proposés ci-dessous au projet de résolution déposé par la Commission des questions économiques et du développement visent à renforcer davantage encore le message de l'Assemblée à tous les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, dans l'esprit d'une approche non politisée et strictement axée sur le marché.

II. Motifs des amendements

Amendement A :

Au paragraphe 2, dernière phrase, ajouter les mots « ainsi que des manquements à l'État de droit et une corruption à grande échelle » avant les mots « constituent des obstacles sérieux à une croissance économique durable en Fédération de Russie. »

Comme expliqué dans l'introduction, les manquements à l'État de droit et la corruption sont en effet « des obstacles sérieux à une croissance économique durable » dans la Fédération de Russie et méritent d'être inclus dans l'énumération de ces obstacles au paragraphe 2.

En tant que Rapporteur sur les circonstances de l'arrestation et de l'inculpation des hauts dirigeants de loukos, j'ai eu connaissance de nombreux éléments de preuve signalant des manquements à l'État de droit dans la Fédération de Russie, que j'ai décrits en détail dans mon rapport (Doc 10368).

Dans un nouveau rapport paru le 15 septembre 2006, la Banque mondiale a classé la Russie au 151^e rang sur 208 pays en termes de responsabilité, de stabilité politique, d'efficacité du gouvernement, de qualité des organes de contrôle, État de droit et de contrôle de la corruption. Dans cette étude intitulée « *Governance Matters: A Decade of Measuring The Quality Of Governance* » (« Questions de gouvernance : bilan d'une décennie concernant la qualité de la gouvernance »), la Zambie (148^e), l'Ouganda (149^e) et le Swaziland (150^e) se plaçaient avant la Russie, qui était suivie du Niger (152^e), du Kazakhstan (153^e) et du Timor oriental (154^e).

Selon moi, il serait dans l'intérêt de la Fédération de Russie de rejoindre les autres États membres du Conseil de l'Europe dans le peloton de tête de la « classification » de la Banque mondiale.

Amendement B :

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 14, insérer le paragraphe suivant :

« La coopération scientifique et technologique internationale est un facteur important pour soutenir la compétitivité de l'économie russe. La récente série de poursuites pénales lancées contre des cadres scientifiques pour violation de secrets officiels ou pour espionnage présumés, ayant pour effet de décourager une telle coopération, est donc contre-productive. »

Cet amendement renvoie à la série de grandes affaires d'espionnage ayant eu lieu dans la Fédération de Russie, qui font l'objet d'un rapport établi par Christos Pourgourides et adopté à l'unanimité, le 15 septembre, par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Plusieurs scientifiques de haut niveau, dont M. Soutiaguine et M. Danilov, ont été condamnés à de longues peines de prison pour avoir fait usage, en coopérant avec des partenaires scientifiques étrangers, d'informations qui étaient déjà tombées dans le domaine public. Ces condamnations ont produit un effet inhibiteur sur la disposition de la communauté scientifique russe à s'engager dans une coopération internationale. Or, l'importance d'une telle coopération dans le domaine scientifique est soulignée à juste titre dans le projet de rapport de M. Sasi. L'amendement suggère que soit fait envers la communauté scientifique russe un geste qui servirait beaucoup les intérêts de la Fédération de Russie elle-même comme ceux des personnes concernées, lesquelles méritent le soutien de l'Assemblée, ainsi que le montre le rapport de M. Pourgourides.

Amendement C :

Au paragraphe 17, après la phrase 2, ajouter la phrase suivante :

« Par esprit de confiance mutuelle, "les règles du jeu ne devraient pas être modifiées en cours de route" et l'approvisionnement en énergie ne devrait pas servir de moyen de pression politique. »

Cet amendement est lié au précédent dans la mesure où les monopoles, ou les positions dominantes sur le marché, lorsqu'elles existent, ne devraient pas être utilisés à des fins politiques. L'amendement est formulé de manière neutre, sans accuser un pays quelconque de s'être livré à des abus de ce type. Mais il envoie un message clair indiquant que la vente de biens, même de matières premières aussi importantes que le pétrole et le gaz, devrait être guidée par les lois du marché et non soumise à des manœuvres politiques ou utilisée comme moyen d'exercer des pressions.

Les mesures administratives récentes concernant le consortium britannico-japonais Sakhalin Energy et le projet franco-norvégien Charjaga ont été largement perçues comme des manifestations du pouvoir de l'État en vue d'exercer des pressions sur les investisseurs étrangers concernés (en particulier Shell et Total) pour qu'ils acceptent de modifier une série de contrats (appelés accords de partage de production) datant du début des années 90 au profit de certaines compagnies russes.²

Amendement D :

Après le paragraphe 19, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« 20. L'Assemblée rappelle également sa Résolution 1418 (2005) et sa Recommandation 1692 (2005) sur les circonstances entourant l'arrestation et l'inculpation de hauts dirigeants de loukos et regrette que les développements ultérieurs aient montré que les critiques fondées et constructives de l'Assemblée n'avaient pas été prises en compte par les autorités russes compétentes. »

Le paragraphe 19 renvoie à juste titre à une résolution antérieure de l'Assemblée – la Résolution 1455 (2005) sur le respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie – qui est en effet d'une importance capitale pour la poursuite du développement économique de la Russie. Il n'en est que plus logique de faire également référence aux deux textes adoptés par l'Assemblée en 2005 à propos de l'affaire loukos.

Les développements ultérieurs ont montré que les autorités compétentes n'ont pas pris en compte les critiques de l'Assemblée, comme le confirme la prolongation de la détention des dirigeants de loukos dans les régions les plus reculées de la Sibérie, compliquant ainsi la tâche de leurs familles et de leurs avocats pour maintenir le contact. J'ai également appris que M. Khodorkovsky avait à plusieurs reprises fait l'objet de sanctions disciplinaires sévères pour des infractions aussi insignifiantes que boire du thé au mauvais endroit ou être en possession de livres ou autres écrits non autorisés. En ce qui concerne le démantèlement de loukos au profit de Gazprom et Rosneft selon des procédures qui manquaient totalement de transparence, les premières mesures sont décrites dans le rapport de 2005³. La redistribution des actifs de loukos est maintenant pratiquement terminée.

² Selon la presse, le Commissaire pour l'énergie de l'UE, Andris Piebalgs, a invité les autorités russes à exposer clairement leurs préoccupations en matière d'environnement et a rappelé à Moscou que le partenariat sur l'énergie entre l'UE et la Russie dépendait du respect par les deux parties des principes fondamentaux comme la transparence et la fiabilité. Les mesures administratives pour motifs environnementaux et autres ont suivi une déclaration à la presse faite par M. Igor Chouvalov, directeur adjoint de l'administration présidentielle, qui a annoncé que les projets conjoints impliquant des entreprises étrangères dans l'exploration des ressources énergétiques russes devraient être transformés en un régime « national ». Cela a été interprété comme l'annonce d'une attaque imminente contre les trois accords de partage de production qui existent encore dans le pays (cf. DIE WELT, 21 septembre 2006 : "EU-Kommissar fordert mehr Transparenz" (Le Commissaire de l'UE exige davantage de transparence), "Plötzliche Liebe zu Wäldern und Walen" (Un amour soudain pour les forêts et les baleines), et "Russland droht jetzt auch Total mit Rausschmiss" (La Russie menace Total d'expulsion)). Selon des articles de presse en date du 28 septembre, le président Poutine est lui-même intervenu dans la discussion, faisant une déclaration qui a été perçue comme menaçant les compagnies pétrolières étrangères de « mesures » à leur encontre.

³ cf. Résolution 1418 (2005), para. 13 et para. 62-68 de l'exposé des motifs.

Amendement E :

A la fin du paragraphe 21.1., insérer les mots suivants :

« dans la mesure où cela est justifié compte tenu des progrès enregistrés par la Fédération de Russie en ce qui concerne l'État de droit et la lutte contre la corruption. »

Amendement F :

A la fin du paragraphe 21.2., insérer les mots suivants :

« et à garantir que l'Union européenne attache l'importance qu'elles méritent aux préoccupations du Conseil de l'Europe en matière d'État de droit et de droits de l'homme. »

L'adhésion de la Fédération de Russie à l'OMC et le renouvellement de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sont un objectif que nous partageons tous. Les négociations en cours, dans lesquelles les États membres du Conseil de l'Europe ont un rôle important à jouer, sont une bonne occasion d'encourager les progrès en matière État de droit et de respect des droits de l'homme. Cette occasion devrait être saisie, dans l'intérêt de la poursuite du développement économique de la Russie. Il incombe à l'Assemblée de rappeler aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe leur devoir de faire entendre leur voix auprès de ces importantes instances internationales et de garantir que les préoccupations du Conseil de l'Europe en matière État de droit et de droits de l'homme seront exprimées de manière appropriée.

Commission chargée du rapport: Commission des questions économiques et du développement

Commission saisie pour avis: Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10343 et Renvoi n° 3025 du 23 novembre 2004; Doc 10361 et Renvoi n° 3045 du 24 janvier 2005

Avis approuvé par la commission le 2 octobre 2006

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski, M. Schirmer, Mlle Heurtin