

① Confidentiel

DIRECTION GENERALE DES COMMISSIONS
ET DELEGATIONS

Luxembourg, le 8 avril 1991

NOTE A L'ATTENTION DE M. ENRICO VINCI

sous couvert de M. Karlheinz NEUNREITHER

sur la Conférence de Madrid des 2 et 3 avril 1991
des délégations des Parlements des pays participant
à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE)

sur la création d'une Assemblée parlementaire de la CSCE

I. LA CONFERENCE DE MADRID. SON DEROULEMENT JUSQU'A L'ADOPTION DE LA
RESOLUTION FINALE

Tous les pays concernés y ont participé, pour un tiers au niveau des Présidents de Parlements (pour les Etats membres de la Communauté européenne : M. Pons, Mme Süsmuth, Mme Hennicot-Schoepges); les délégations américaine et soviétique étaient dirigées par les Présidents respectifs des commissions des affaires étrangères M. Fascell et M. Dzasojov.

La Conférence a travaillé en plénière et en Comité de rédaction composé de représentants des délégations suivantes : Espagne, Allemagne, Luxembourg, Pologne, Suisse, Suède, Etats-Unis, Canada, Union Soviétique.

La plénière a connu une succession relativement rapide de discours préparés prononcés par les Présidents des délégations. Ceci a été critiqué notamment par les représentants britanniques qui auraient souhaité ouvrir un vrai débat sur les formes possibles à donner à la future Assemblée CSCE. Par ailleurs les participants ont malheureusement perdu du temps à attendre la fin des travaux sans doute difficiles du comité de rédaction dont les propositions devaient être prises par consensus.

Après le défilé des Présidents de délégations il y eut un "tour des observateurs" comprenant les Assemblées parlementaires internationales (Assemblée de l'Atlantique du Nord, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Conseil de l'Europe, Parlement européen) toutes représentées au niveau de leur Président, à l'exception du Parlement européen représenté par M. le vice-président Romeos et le président de la commission politique, Mme Cassanmagnago Cerretti. Le président de chacune de ces Assemblées a bien sûr plaidé pour la forme de participation la plus poussée entre son Institution et l'Assemblée à créer. Il convient de signaler que le plaidoyer du Président Björck pour le Conseil de l'Europe en tant que structure d'accueil pour la future Assemblée CSCE avait reçu auparavant un appui clair des pays suivants : Autriche, Suisse, Suède, Finlande et un refus net de la part des Etats-Unis, du Canada, de l'Union Soviétique et de la Turquie. Par ailleurs le discours pour une référence à l'Union interparlementaire (IPU), mal reçu, n'a pas convaincu.

L'adresse présentée pour le Parlement européen par le vice-président Romeos (voir en Annexe I) a reçu de l'avis général un bon accueil qui malheureusement n'a pas eu de suites concrètes. Notons que malgré les nombreux contacts pratiqués par notre délégation, d'abord avec les représentants des Etats membres, seul le Luxembourg, par la voix de Mme Hennicot-Schoepges, s'est publiquement prononcé pour une participation à part entière du Parlement européen. Nous avons pu noter avec satisfaction que certains contacts anciens et amicaux nous ont permis d'obtenir des interventions favorables au Parlement européen de la part des représentants du Canada ¹, de la Yougoslavie ² et de la Suisse ³.

II. RESULTATS DE LA CONFERENCE DE MADRID

Par une résolution finale (voir Annexe II) adoptée par consensus la Conférence a décidé de créer une Assemblée parlementaire nouvelle et autonome par rapport à toute autre structure existante. Cette Assemblée parlementaire (AP CSCE) tiendra sa réunion constitutive début juillet 1992 à Budapest.

Cette "création" constitue donc le refus de l'offre du Conseil de l'Europe qui s'était montré prêt à accepter toute formule d'accueil provisoire, transitoire ou définitive comme aussi toute formule de structure intégrée, parallèle ou autonome.

La résolution finale appelle le commentaire suivant :

1. La composition de l'AP CSCE suit une clé de répartition pondérée (dimension de population et poids économique) plutôt que proportionnelle à la population. Cette clé joue notamment en faveur du Canada, de la Suède mais en défaveur de la Grèce, du Portugal et surtout de la Turquie, de la Roumanie et de la Yougoslavie.

2. L'Assemblée n'aura pas de siège permanent et se réunira annuellement cinq jours au maximum dans une ville d'un des Etats participant à la CSCE chargé de l'accueil. Elle disposera d'un secrétariat permanent, "aux effectifs réduits" dont le siège doit encore être fixé par consensus.

3. L'organe de décision est constitué par le Comité des Présidents de Délégations composé d'un représentant de chacun des pays participants. Il prend en pratique toutes les décisions de quelque importance, qu'il s'agisse de la modalité de scrutin pour l'adoption des recommandations de l'AP, du fonctionnement de l'organisation, du règlement intérieur, des méthodes de travail des organes, du budget, du secrétariat, de l'ordre du jour, des séances extraordinaires, du lieu de réunion ou de la modification des règles. Ce comité décide selon le principe du consensus.

¹ dont le conseiller avait "inventé" avec nous en 1974 l'échange parlementaire PE-Canada

² dont la conseillère participe depuis des années à l'échange des délégations PE-Yougoslavie et a effectué un stage au Parlement européen

³ dont le Président et le conseiller participent également depuis des années à l'échange PE-Suisse

4. Les objectifs de la réunion annuelle de l'AP sont

- l'évaluation de la mise en oeuvre des buts de la CSCE;
- l'organisation d'un débat sur les sujets traités par le Conseil des Ministres CSCE et le sommet biannuel des chefs d'Etat ou de gouvernement CSCE;
- la proposition et l'encouragement de toute mesure favorisant la coopération et la sécurité en Europe.

La Conférence n'a pas retenu une proposition française soutenue par l'Italie et l'Espagne concernant un nouveau volet CSCE relatif à la sécurité en Méditerranée, y compris l'invitation des Etats riverains de la Méditerranée et non membres de la CSCE en tant qu'observateurs à l'AP CSCE.

Pour ce qui concerne le Parlement européen : l'intervention de notre délégation et de la délégation luxembourgeoise a clairement fait admettre à la fin de la Conférence, notamment dans le discours de clôture du Président des Cortès Generales, que le Parlement européen constituait une entité parlementaire et politique différente des Assemblées parlementaires internationales et qui appelait donc un traitement distinct. C'est pourquoi la Résolution finale mentionne le Parlement européen en le situant "à un niveau différent".

Quoi qu'il en soit, la résolution finale tout en essayant selon les paroles du Président de la Conférence de jeter les ponts nécessaires en direction des autres Assemblées internationales n'a pas réglé de façon satisfaisante le statut et la participation du Parlement européen dans cette nouvelle enceinte.

III. PREMIERES CONCLUSIONS PLUS PARTICULIEREMENT SOUS L'ANGLE DES INTERETS DU PARLEMENT EUROPEEN

1. Une première évaluation de cette AP CSCE fait apparaître que cette nouvelle Assemblée autonome ne constitue pas et ne semble pas avoir la vocation de constituer un véritable Parlement à l'avenir. Plus qu'une Conférence, moins qu'un Parlement, il s'agit donc d'une Assemblée annuelle de délégations parlementaires. Cette Institution se veut "légère" dans ses structures; elle semble l'être dans ses objectifs; elle risque surtout de l'être dans son impact sur l'opinion publique européenne. Il est presque certain que l'AP CSCE sera utilisable et utilisée par les délégations américaine et soviétique plutôt que par les trente pays européens qui de toute façon se retrouvent ou se retrouveront sous peu tous dans le Conseil de l'Europe et de même se retrouveront pour moitié ou plus dans la Communauté européenne.

Cette Assemblée constituera en quelque sorte une section géographique de l'Union Interparlementaire (IPU), ce qui expliquerait aussi la distanciation très ferme que la Conférence a marquée par rapport à cette dernière. Cette nouvelle Assemblée sera pour l'Europe sans doute la plus large parce que paneuropéenne (et même plus) mais elle ne saurait concurrencer d'aucune façon les institutions à objectif d'intégration précis tels que les institutions communautaires et le Conseil de l'Europe aux structures connues et aux impacts mesurables.

2. De quelles données le Parlement européen doit-il tenir compte pour définir sa position à l'égard de cette nouvelle Assemblée ?

De l'avis de certains participants bien disposés à notre égard, mais aussi des experts de la Commission, le Parlement européen se trouve dans une position où d'une part il ne devrait pas être absent et d'autre part il ne devrait pas accepter un statut inadéquat. En effet, les discussions CSCE sur l'avenir de l'Europe continueront d'intéresser le Parlement européen comme par le passé et rien ne justifierait qu'il se détournât de cette AP. D'un autre côté, il est clair qu'un statut d'observateur (comme plus tard la Tunisie ou la Libye ...) ou d'invité spécial (comme le Saint-Siège) ne serait pas vraiment acceptable.

D'un point de vue maximaliste on pourrait dire qu'il reste un an avant la réunion constitutive pour essayer d'obtenir un siège à part entière (mais il y faudrait le consensus - très improbable - du Comité des Présidents de Délégations).

Le Parlement européen pourrait-il se contenter de faire partie de la délégation du Parlement national du pays exerçant la présidence dans la Communauté (selon la formule pratiquée par le Conseil dans des circonstances analogues) ?

On pourrait aussi examiner les vertus d'un statut réclamé par l'Assemblée de l'Atlantique Nord, à savoir celui d'une "délégation associée" ouvrant certains droits supérieurs à ceux de l'observateur.

Un participant évoquait la possibilité pour l'ensemble des douze Parlements nationaux disposant de 107 sièges sur les 245 d'en offrir - par exemple 17 sièges - au Parlement européen.

Un autre recommandait au Parlement européen d'attendre un an ou deux au bout desquels l'AP CSCE ayant constaté l'incongruité de la situation inviterait spontanément le Parlement européen.

En vue de définir la stratégie du Bureau élargi et du Parlement européen, il serait certainement utile d'obtenir de notre Service Juridique un avis en la matière, notamment sur la base de ce qui précède et des arguments présentés à Madrid par M. Romeos.



Théo Junker

Annexes