

N° 302

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

SUR

la création de l'Assemblée parlementaire de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.)

Par MM. Jacques GENTON et Jean-Pierre BAYLE,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, *vice-présidents* ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - L'ORGANISATION DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID	5
1. Le programme	5
2. La procédure retenue	6
II - LE DÉROULEMENT DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID	8
1. La position de la délégation française	8
2. Les principaux points de discussion	8
3. Trois observations particulières	10
III - LE RÉSULTAT DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID	11
TEXTE DE LA RÉSOLUTION FINALE ADOPTÉE LE 3 AVRIL 1991	13

Mesdames, Messieurs,

Les 5 et 6 juillet 1990, les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord adoptaient la déclaration de Londres sur une Alliance de l'Atlantique Nord rénovée.

Cette déclaration, exprimant la volonté que la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.) joue un rôle plus marqué dans la construction de l'Europe, appelait à la tenue, à la fin de l'année 1990, d'un sommet de la C.S.C.E. à Paris au cours duquel :

- un accord sur les forces conventionnelles en Europe (F.C.E.) serait signé,

- les modalités d'une institutionnalisation de la C.S.C.E. seraient fixées en sorte que celle-ci puisse devenir "le lieu d'un dialogue politique plus large dans une Europe plus unie".

En vue de cette institutionnalisation, la déclaration de Londres recommandait que les gouvernements des Etats membres de la C.S.C.E. établissent :

"- un programme de consultations entre les Etats membres à l'échelon des chefs d'Etat et de gouvernement ou à celui des ministres" ainsi que des réunions périodiques de hauts fonctionnaires ;

"- un calendrier des conférences-bilans convoquées tous les deux ans" ;

"- un secrétariat léger, qui coordonnerait ces réunions et conférences" ;

"- un mécanisme de contrôle des élections dans tous les pays membres" ;

"- un centre pour la prévention des conflits" ;

"- un organe parlementaire - l'Assemblée de l'Europe - à établir sur le modèle de l'actuelle assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg, avec représentation de tous les Etats membres".

Le 21 novembre 1990, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays participant à la C.S.C.E. (qui de 35 étaient devenus 34 à la suite de l'unification allemande) adoptaient, à l'issue de ce sommet qui les avait réunis durant trois jours, la charte de Paris pour une nouvelle Europe.

Ce document fixait les grandes lignes des structures et institutions nouvelles du processus de la C.S.C.E.. Il annonçait la tenue d'une nouvelle réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement à Helsinki en 1992, la réunion des ministres des Affaires étrangères en Conseil régulièrement et au moins une fois l'an et la mise en place d'un comité de hauts fonctionnaires chargé de préparer les réunions du Conseil et d'en exécuter les décisions. Il décidait en outre la création :

- d'un secrétariat à Prague,
- d'un centre de prévention des conflits à Vienne,
- d'un bureau des élections libres à Varsovie.

Enfin un paragraphe de la Charte traitait de la création d'une assemblée parlementaire de la C.S.C.E. dans les termes suivants :

"Reconnaissant le rôle important que des parlementaires peuvent jouer dans le processus de la C.S.C.E., nous souhaitons une plus grande participation parlementaire dans la C.S.C.E., en particulier par la création d'une assemblée parlementaire de la C.S.C.E. réunissant des membres des parlements de tous les Etats participants. A cette fin, nous demandons instamment que des contacts soient poursuivis au niveau parlementaire pour débattre du domaine d'activité, des méthodes de travail et des dispositions de procédure d'une telle structure parlementaire de la C.S.C.E. en s'inspirant de l'expérience acquise et des travaux déjà réalisés dans ce domaine."

*

C'est en réponse à cette demande des chefs d'Etat et de gouvernement que les présidents des deux Chambres du Parlement espagnol ont invité des délégations parlementaires de tous les Etats participant à la C.S.C.E. à se réunir à Madrid les 2 et 3 avril 1991 afin d'examiner le domaine d'activité, les méthodes de travail et les dispositions de procédure d'une assemblée parlementaire de la C.S.C.E.

I. L'ORGANISATION DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID

C'est au cours d'une réunion préparatoire rassemblant le 8 mars 1991 à Madrid les secrétaires généraux des Parlements des pays participant à la C.S.C.E. qu'on a défini le programme et la procédure de la réunion des 2 et 3 avril.

1. Le programme

Conformément à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, la réunion avait pour but de déterminer le domaine d'activité, les méthodes de travail et les grandes règles de procédure de l'Assemblée parlementaire qui devrait être créée.

Une liste des questions à traiter en 9 points fut en conséquence adressée à l'ensemble des délégations :

1. De quelle nature est l'Assemblée parlementaire de la C.S.C.E. prévue dans la Charte de Paris ?

S'agira-t-il d'une assemblée autonome au plan juridique ou devrait-elle être d'une manière ou d'une autre associée à une assemblée interparlementaire existant déjà ?

2. La participation à l'Assemblée de la C.S.C.E. devrait-elle être ouverte à tous les pays de la C.S.C.E. ? Ou bien la qualité de membre devrait-elle être soumise à certaines conditions ?

3. Quels devraient être le mandat et la compétence de l'Assemblée de la C.S.C.E. ?

4. Quelle devrait être la taille de l'Assemblée de la C.S.C.E. ? Quelle formule devrait-on appliquer pour fixer le nombre de sièges par délégation ?

5. Une fois l'Assemblée de la C.S.C.E. approuvée et constituée, quelle devrait être la procédure de vote à l'Assemblée ? D'une manière générale, le vote devrait-il se faire par consensus ou à la majorité ? Est-il possible d'établir une distinction entre, d'une part, les décisions relatives à la structure de l'Assemblée et à son coût, qui peuvent réclamer un consensus, et, d'autre part, des recommandations non contraignantes sur des questions de fond, pour lesquelles un vote à la majorité pourrait être suffisant ?

6. L'Assemblée devrait-elle disposer d'un siège pour ses réunions ou devrait-elle tenir ces dernières par rotation aux sièges des Parlements nationaux ?

7. Avec quelle fréquence l'Assemblée devrait-elle se réunir et quelle devrait être la durée de chacune de ses sessions ?

8. L'Assemblée de la C.S.C.E. devrait-elle disposer de son propre secrétariat ou devrait-elle recourir au secrétariat d'une assemblée interparlementaire existante ? Dans le cas où l'on proposerait un secrétariat indépendant, devrait-on fixer une limite à ses effectifs ? Ce secrétariat indépendant pourrait-il partager ses bureaux avec le Secrétariat d'une autre assemblée dans un esprit d'économie ? Serait-il possible et souhaitable qu'un secrétariat indépendant de taille réduite emprunte du personnel aux secrétariats d'associations interparlementaires existantes ?

9. Comment devrait-on répartir les dépenses de l'Assemblée de la C.S.C.E. entre les Parlements membres ?

2. La procédure retenue

a) Les participants

Les participants à la réunion de Madrid étaient tous des parlementaires représentant les Parlements des 34 pays participant à la C.S.C.E., dont plusieurs Présidents de ces Parlements. Chaque pays était représenté par six parlementaires. La délégation française était présidée par :

M. André BILLARDON,

Vice-Président de l'Assemblée nationale,

et composée de trois députés :

M. Georges LEMOINE

M. Jean BROCARD

M. Claude-Gérard MARCUS

et de deux sénateurs :

M. Jacques GENTON, Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes,

M. Jean-Pierre BAYLE.

Les délégations représentant le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée de l'Atlantique nord, l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, l'Assemblée de l'Union interparlementaire, le Conseil nordique et le Conseil du Benelux avaient le statut d'observateurs.

Chaque délégation était en outre invitée à adresser à la présidence espagnole, avant le 23 mars, des propositions relatives à la liste des questions à traiter, voire un projet pour la résolution qui devait clore la réunion.

b) Le déroulement des travaux

La session plénière devait commencer par un tour d'intervention des Présidents des délégations de chaque pays, puis des présidents des délégations ayant le statut d'observateur afin qu'ils exposent leur position sur l'objet de la réunion. La parole devait revenir ensuite à chaque participant qui le désirait.

La réunion plénière fut précédée d'une réunion des Présidents de délégation.

Enfin il fut créé un comité de rédaction qui, sous présidence espagnole, fut composé de représentants de huit pays :

- deux pays de la Communauté : le Luxembourg (président le Conseil) et l'Allemagne,
- deux pays de l'A.E.L.E. : la Suède et la Suisse,
- un pays d'Europe centrale et orientale : la Pologne,
- l'Union Soviétique,
- deux pays d'Amérique du Nord : les Etats-Unis et le Canada.

L'élaboration de la résolution finale soumise à la réunion plénière s'est faite au sein de ce comité de rédaction.

II- LE DÉROULEMENT DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID

1. La position de la délégation française

La position de la délégation française s'est exprimée par un projet de résolution adressé par M. André BILLARDON à la présidence espagnole, conformément à la procédure qui avait été retenue.

Ses caractéristiques principales étaient les suivantes :

- l'Assemblée parlementaire de la C.S.C.E. devrait être une assemblée spécifique composée de délégations des Parlements de tous les Etats participant à la C.S.C.E., chaque délégation disposant d'un nombre égal de sièges ;
- des délégations des Parlements des "pays méditerranéens non membres" pourraient disposer d'un statut particulier au sein de l'Assemblée ;
- les décisions de l'Assemblée relatives à son organisation et à son fonctionnement seraient prises selon la règle du consensus tandis que les résolutions portant sur toute question relevant du processus engagé par l'Acte final d'Helsinki seraient adoptées à la majorité (simple ou qualifiée) des membres ;
- l'Assemblée se réunirait une fois par an, à Strasbourg, pour une session d'une semaine ;
- le secrétariat de l'Assemblée travaillerait en coordination étroite avec les secrétariats des Assemblées parlementaires d'autres organisations existantes, notamment avec celui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

2. Les principaux points de discussion

a) La répartition des sièges

Le principe d'égalité de représentation figurant dans la proposition française a été soutenu par l'Union Soviétique, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Hongrie.

Les Etats-Unis proposaient une répartition, fondée sur la taille, le produit national brut et la couverture des dépenses C.S.C.E., qui conférerait 18 sièges pour les Etats-Unis et l'Union

Soviétique, 10 pour la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni et 4 seulement pour un pays comme la Turquie.

Les débats ont amené à une répartition moins inégalitaire qui laisse 17 sièges aux Etats-Unis et à l'Union Soviétique, 13 à la France, à l'Allemagne, à l'Italie et au Royaume-Uni et 8 à la Turquie.

b) La référence aux assemblées existantes

La synthèse élaborée par la présidence espagnole en fonction des propositions émanant des diverses délégations mentionnait dans son préambule quatre autres institutions parlementaires européennes dont l'acquis devait être pris en compte et avec lesquelles une collaboration intense devait se créer : *"l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de l'U.E.O., l'Assemblée de l'Atlantique nord et, à un niveau différent, le Parlement européen"*. En son huitième point, elle évoquait à nouveau ces institutions en accordant une place particulière à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : *"En reconnaissance de l'expérience parlementaire prouvée du Conseil de l'Europe et des autres institutions internationales et supranationales, on décide de proposer à la première réunion de l'Assemblée parlementaire, l'adoption d'accords qui rendent possible une coopération effective entre ces institutions et l'Assemblée, qui pourra leur reconnaître le statut d'observateurs."*

Cette mention particulière n'a pas été maintenue dans le dispositif de la résolution finale adoptée par la réunion de Madrid. La délégation des Etats-Unis a en effet exigé que l'Assemblée de l'Atlantique nord soit mentionnée au même titre que l'Assemblée du Conseil de l'Europe, ce que d'autres délégations ne pouvaient accepter. La solution finalement retenue a consisté à ne retenir qu'une énumération dans le préambule sans qu'aucune institution ne soit distinguée particulièrement.

c) Le mode de fonctionnement

L'Union Soviétique exigeait initialement un fonctionnement exclusivement par consensus. Elle s'est rapidement trouvée isolée et la solution transactionnelle qui a prévalu est celle de l'adoption de résolutions à la majorité des membres de droit (à titre exceptionnel à la majorité des deux tiers) à partir d'un ordre du jour établi sur la base du consensus.

3. Trois observations particulières

a) L'association des pays méditerranéens non membres

Le projet de résolution de la délégation française disposait que : *"des délégations des Parlements des "pays méditerranéens non membres" pourraient disposer d'un statut particulier au sein de l'Assemblée"*. Cette proposition fut soutenue par l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Union Soviétique, la Yougoslavie, Chypre, le Portugal, Malte, l'Espagne et la Grèce. L'opposition d'autres délégations, et notamment du Royaume-Uni, a empêché qu'elle soit reprise dans la résolution finale. Toutefois il fut convenu, et le Président du Congrès des députés espagnol l'annonça en réunion plénière lorsqu'il rendit compte des travaux du comité de rédaction, que cette question serait transmise au comité des présidents qui doit se réunir avant la session constitutive de juillet 1992.

b) La concertation européenne

A l'initiative du Luxembourg, président le Conseil de la Communauté, les Douze se sont réunis à de nombreuses reprises tout au long de la réunion de Madrid. La concertation entre les délégations des Douze a fonctionné de manière permanente : un dîner a réuni les présidents des douze délégations avant l'ouverture des travaux, et des réunions de travail ont ensuite été systématiquement organisées avant et après chaque rencontre en comité de rédaction.

c) L'intervention du Parlement européen

Le vice-président du Parlement européen, M. Georgios ROMEOS, a prononcé en réunion plénière une intervention véhémement revendiquant pour le Parlement européen un statut de membre à part entière et non d'observateur. Il a rappelé que la Charte de Paris avait été signée par le Président en exercice du Conseil des Communautés européennes, M. ANDREOTTI, et par le Président de la Commission, M. DELORS, et que le Parlement européen se trouvait, de ce fait, dans une situation égale à celle de tous les Parlements des autres signataires de la Charte. Il a ajouté que le Parlement européen était élu au suffrage universel direct et qu'il demandait en conséquence à être traité à égalité avec toute autre Assemblée parlementaire élue dans les mêmes conditions dans un Etat européen.

III- LE RÉSULTAT DE LA RÉUNION PARLEMENTAIRE DE MADRID

Le texte de la résolution finale décide de doter la C.S.C.E. d'une Assemblée parlementaire de 245 membres qui tiendra une réunion plénière annuelle, d'une durée de cinq jours, la première semaine de juillet dans une capitale ou ville d'un État participant à la C.S.C.E. La première réunion de cette Assemblée devra se tenir la première semaine du mois de juillet 1992 à Budapest.

Les décisions de l'Assemblée seront adoptées à la majorité, sauf cas exceptionnels définis par le comité des présidents de délégations et pour lesquels une majorité des deux tiers sera exigée. L'ordre du jour de l'Assemblée ainsi que les décisions relatives à son fonctionnement seront arrêtés par consensus par le comité des présidents.

Un secrétariat permanent aux effectifs réduits sera constitué dont les caractéristiques seront définies par le comité des présidents.

La France disposera de 13 sièges au sein de cette Assemblée. Il reviendra aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale de répartir les 13 sièges français entre députés et sénateurs ; une répartition proportionnelle aux effectifs des deux assemblées amènerait à une délégation composée de 8 députés et de 5 sénateurs. La présidence de la Délégation française devrait être alternativement exercée par un député et un sénateur, ainsi qu'il est d'usage, par exemple, pour la Délégation française à l'Assemblée de l'Atlantique nord.

**RÉSOLUTION FINALE SUR LA CRÉATION DE
L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA C.S.C.E.**

adoptée par la réunion des délégations parlementaires des

pays participant à la C.S.C.E. qui s'est tenue à Madrid

les 2 et 3 avril 1991

Les délégations des Parlements des pays participant à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, réunies à Madrid, les 2 et 3 avril 1991,

- après avoir pris en compte les dispositions de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, qui reconnaît le rôle important que les parlementaires peuvent jouer dans le processus de la C.S.C.E., et dans laquelle il est fait appel à la création d'une Assemblée Parlementaire de la Conférence,
- et après avoir convenu que cette Assemblée doit répondre aux critères suivants : simplicité dans sa structure - étant donné la simplicité des structures politiques de la C.S.C.E. - pluralité dans sa composition - traduisant les valeurs de la démocratie parlementaire pluraliste - et disposition à utiliser l'acquis d'autres institutions parlementaires européennes qui, comme l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée Parlementaire de l'Union de l'Europe Occidentale, l'Assemblée de l'Atlantique nord et, à un niveau différent, le Parlement européen, doivent préserver leurs caractéristiques et leur organisation propre, ce qui n'exclut pas cependant une étroite collaboration avec l'Assemblée qui est en voie de création,

DECIDENT de doter la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe d'une Assemblée Parlementaire qui appliquera les règles d'organisation et de fonctionnement suivantes :

1. L'Assemblée Parlementaire de la C.S.C.E. sera composée de 245 parlementaires des pays participants. Chacun de ces pays aura le nombre de membres suivant :
 - A. Etats-Unis d'Amérique et Union des Républiques Socialistes Soviétiques

B.	Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni	13
C.	Canada et Espagne	10
D.	Belgique, Pays-Bas, Pologne, Suède et Turquie	8
E.	Roumanie et Yougoslavie	7
F.	Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Norvège, Portugal, République Fédérative Tchèque et Slovaque, et Suisse	6
G.	Bulgarie et Luxembourg	5
H.	Chypre, Islande et Malte	3
I.	Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin	2

Le Saint-Siège pourra envoyer aux réunions de l'Assemblée deux représentants qui auront le statut d'invités d'honneur.

2. L'Assemblée Parlementaire de la C.S.C.E. tiendra une réunion plénière annuelle, d'une durée maximum de cinq jours. Cette réunion se déroulera normalement pendant la première semaine du mois de juillet et aura lieu dans une capitale ou ville d'un Etat participant à la C.S.C.E., le pays accueillant la réunion se chargeant d'offrir l'appui nécessaire à son déroulement.
3. L'Assemblée aura un Comité de Présidents de Délégation, composé d'un représentant de chacun des pays participants.
4. La réunion annuelle de l'Assemblée parlementaire aura pour objet :
 - d'évaluer la mise en oeuvre des objectifs de la C.S.C.E.,
 - de proposer un débat sur les sujets traités à la réunion du Conseil des Ministres des Affaires Etrangères et au sommet biannuel des Chefs d'Etat ou de Gouvernement,
 - de proposer et d'encourager toute mesure favorisant la coopération et la sécurité en Europe.
5. L'Assemblée parlementaire, lors de sa réunion annuelle, pourra adopter des déclarations, des recommandations ou des propositions ou élaborer des rapports, sur les matières relevant de son activité. Les décisions de l'Assemblée devront être adoptées par le vote de la majorité de ses membres de droit. A titre exceptionnel, le Comité des Présidents pourra

exiger qu'une décision déterminée soit adoptée par une majorité des deux tiers.

L'Assemblée informera régulièrement les Parlements des Etats participant à la C.S.C.E. de ses travaux et adressera ses décisions au Conseil des Ministres pour examen.

6. Il incombera au Comité des Présidents de Délégation de prendre toutes les décisions relatives au fonctionnement, à l'organisation et au règlement intérieur de l'Assemblée, ainsi que celles portant sur les méthodes de travail, la création de nouveaux organes, le budget, le secrétariat, l'ordre du jour, les séances extraordinaires ou le lieu de réunion. Les décisions du Comité devront être adoptées selon le principe du consensus.
7. L'Assemblée disposera d'un Secrétariat permanent, aux effectifs réduits, dont le budget, les moyens, le mode de fonctionnement et le siège seront déterminés par le Comité des Présidents de Délégation. Jusqu'à ce que se tienne la réunion constitutive prévue à la règle 11, les Secrétariats Généraux des Cortes Generales espagnoles se chargeront des tâches courantes du Secrétariat de l'Assemblée.
8. Les langues officielles de l'Assemblée seront l'allemand, l'anglais, l'espagnol, le français, l'italien et le russe.
9. En reconnaissance de l'expérience parlementaire acquise par les institutions internationales et supranationales mentionnées dans la présente Résolution, il est convenu de proposer à la première réunion de l'Assemblée Parlementaire, l'adoption d'accords qui permettent une coopération effective entre ces institutions et l'Assemblée qui pourra leur reconnaître le statut d'observateur.
10. Le financement du fonctionnement de l'Assemblée Parlementaire, à partir de l'adoption de la présente Résolution, sera assuré sur la base d'une répartition entre ses membres dont le Comité des Présidents de Délégation conviendra lors de sa première réunion.
11. L'Assemblée Parlementaire tiendra sa réunion constitutive la première semaine du mois de juillet 1992, dans la ville de Budapest. Exceptionnellement, après délibération au sein des Délégations respectives, le Comité des Présidents pourra exprimer la position des Délégations faisant partie de l'Assemblée, avant la réunion de suivi d'Helsinki prévue pour le printemps 1992.
12. Les Cortes Generales espagnoles, en qualité de Parlement hôte de cette réunion constitutive informeront le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères de la C.S.C.E. des dispositions convenues.

13. La modification des règles établies dans cette Résolution devra être décidée par consensus du Comité des Présidents de Délégation de l'Assemblée Parlementaire.

14. Les Délégations présentes à Madrid à l'occasion de la première réunion de parlementaires représentant les Parlements des trente-quatre Etats signataires de la C.S.C.E. expriment leur profonde gratitude au Gouvernement et au Parlement espagnols pour l'initiative qu'ils ont prise d'organiser la réunion de Madrid et pour leur contribution remarquable à la création d'une Assemblée permanente de la C.S.C.E. Les Délégations expriment plus particulièrement leur reconnaissance au Président de la Chambre des Députés espagnole.