

RENFORCEMENT DE LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DES INSTITUTIONS
EUROPEENNES : CONSEIL DE L'EUROPE, UNION EUROPEENNE ET OSCE
« Appel de Strasbourg »

Adopté par les participants au colloque organisé par l'Association européenne des anciens parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne
(Palais de l'Europe, Strasbourg, 10 novembre 2000)

Nous, anciens parlementaires, réaffirmons que l'objectif de l'Association européenne des anciens parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne est de contribuer à la construction européenne et de promouvoir l'idéal européen, ainsi que les valeurs qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle et politique, protection des droits de l'homme et prééminence du droit, sur lesquels se fonde une démocratie véritable. Pour nous, le rôle de plus en plus dominant des gouvernements dans l'élaboration de l'Europe est un facteur négatif car il altère l'équilibre entre l'exécutif et le pouvoir législatif d'une part, et donne plus de poids à la bureaucratie communautaire d'autre part. Il s'en suit fatalement que la cession progressive de souveraineté et donc des décisions politiques du niveau national aux institutions européennes risque de subir l'hégémonie des choix intergouvernementaux alors que ce phénomène n'est pas encore suffisamment contrôlé et guidé par les instances parlementaires des nations respectives.

1. Un unique fil conducteur anime la volonté des Associations nationales des anciens parlementaires : le renforcement de la construction et de l'intégration européennes, dont la condition préliminaire est l'expansion de la dimension parlementaire de ses institutions, aussi bien en matière de représentativité que de pouvoirs effectifs, législatifs, et de contrôle. L'Europe est plus grande que l'UE et moins grande que l'OSCE qui englobe le Canada et les Etats-Unis ainsi que des pays asiatiques. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont des instruments complémentaires de l'unification européenne dans un esprit de droits de l'homme, démocratie et prééminence du droit. Les parlements nationaux sont suppléés par des assemblées parlementaires internationales et supranationales, telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée de l'UEO ou de l'OSCE, toutes composées de membres de parlements nationaux, et le Parlement européen, élu directement. Le point crucial est l'institutionnalisation des relations entre parlements nationaux et Parlement européen et les liens avec le Conseil de l'Europe et les autres institutions. L'Association européenne et ses associations membres ont pour ambition - par le colloque de Strasbourg - de contribuer, dans le cadre de leurs attributions, à jouer un rôle de propulseur en matière de culture politique et de l'engagement pour la réforme des institutions européennes dans l'optique de vaincre le déficit démocratique dénoncé unanimement aujourd'hui.
2. Les discussions et préparatifs concernant l'élargissement à environ 15 autres pays européens ne vont pas de pair avec un processus parallèle de réformes, qui en constitue le cadre de référence constitutionnel nécessaire. Bien au contraire, on ne peut que constater un ralentissement du processus ; au lendemain de l'euro, de la réalisation de la monnaie unique, on assiste à un certain épuisement de la poussée dynamique des fondateurs, tandis qu'approchent des échéances riches d'implications de tout genre. Il apparaît inquiétant dans ce contexte que ne soit pas reconnu comme il convient le rôle du Parlement européen, du Conseil de l'Europe et des autres organisations en ce qui concerne les nouvelles bases d'une Union européenne élargie, telle que prévue par la conférence intergouvernementale de

l'Union européenne, qui terminera ses travaux à Nice en décembre 2000, et qui compte parmi ses tâches essentielles les projets de réforme de l'Union et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

3. L'avancée sur la voie de l'intégration doit être garantie par des procédures plus efficaces de « coopérations renforcées » pour la constitutionnalisation et la légitimation démocratique des institutions de l'Union, et pour permettre aussi et surtout la compréhension et le soutien des citoyens. Dans ce contexte, mais indépendamment du jugement de valeur sur chacune des solutions envisagées, on accueillera favorablement l'initiative du Ministre des Affaires étrangères allemand. Le Plan Fischer a sollicité clairement la relance de la construction européenne précisément sur le plan des relations entre Parlement européen et parlements nationaux, dans le cadre de la souveraineté démocratique partagée par les États nationaux dans le domaine de l'Union européenne, dans l'esprit de la subsidiarité. Ainsi ont été relancées les idées du fédéralisme et de la constitution européenne, que les Associations partagent et soutiennent. Il a été rappelé que la Fédération européenne s'accomplit moyennant une « parlementarisation » de celle-ci, comme l'a dit il y a 50 ans Robert Schuman, et selon des phases et des modalités, certes graduelles, mais sans freins paralysants ; elles doivent s'appuyer sur un traité constitutionnel approuvé par le Parlement européen et les Parlements nationaux.
4. A cet égard, certaines associations, devant la proposition citée plus haut, ont lancé la proposition d'un accord-cadre, dans le but de valoriser le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.
5. Quoi qu'il en soit, il faut veiller à ce qu'une discussion sur les perspectives finales ne fasse pas perdre de vue les décisions immédiates qui seront prises en fin d'année à la conférence intergouvernementale pour renforcer la dimension parlementaire des institutions européennes.

Ière partie

6. Pour renforcer la dimension parlementaire des institutions européennes, on demande que l'élargissement de la Communauté aille de pair avec la constitutionnalisation de l'Union européenne et soit précédé de l'approbation de la Charte des droits fondamentaux de ses citoyens. Celle-ci ne peut du reste se limiter aux droits civils et politiques traditionnels, mais doit comprendre aussi les droits sociaux, économiques, le droit à la santé, à la sauvegarde de l'environnement et de la sphère privée et devra prendre en compte la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses protocoles additionnels ainsi que la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi les modifications des Traités devraient être soumises à l'approbation du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette condition préliminaire a pour objet d'éviter d'avoir « moins d'Europe dans plus d'Europe », là où pourraient prévaloir les rapports de force et beaucoup moins l'autorité des règles du Pacte constitutionnel. Idéalement, l'Union européenne devrait adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Tant la Commission européenne que le Parlement européen se sont déjà prononcés en faveur d'une telle adhésion".
7. Trois objectifs prioritaires se posent à l'Europe à la veille d'un processus d'unification qui va impliquer environ 30 pays et près de 500 millions de citoyens :
 - a) une révision globale et cohérente du système institutionnel de l'Union européenne

- qui permette de renforcer l'autorité et le caractère démocratique de la Commission en tant qu'organe exécutif;
 - qui introduise la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil européen - avec une pondération raisonnable - aussi bien en matière constitutionnelle (révision des traités, adhésions et ressources propres) que législative,
 - et par la suite le pouvoir généralisé de co-décision constitutionnelle, législative et budgétaire du Parlement européen - avec une pondération raisonnable -,
 - et la communautarisation de la politique étrangère ainsi que la création d'un espace commun de droit et de sécurité intérieure, y compris les questions relatives à l'immigration et à la non-discrimination à l'égard des immigrés.
- b) le renforcement des grandes politiques communes, notamment dans le cadre de l'Union économique et financière, de la lutte contre le chômage et de la cohésion économique et sociale, en vue de créer les conditions d'une réelle politique macro-économique de l'Union, dans l'intérêt de ses citoyens, au sein de laquelle se situera l'action autonome de la Banque centrale européenne, secondée par un Conseil politique.
- c) L'élaboration d'un nouveau « pacte constitutionnel fondateur », qui puisse satisfaire les ambitions de tous ses citoyens et États membres souhaitant renforcer l'identité et la cohésion politique européenne. Ce pacte doit comprendre les principes fondamentaux de l'Union, les bases de son organisation constitutionnelle, les règles qui, au sein de celle-ci, rendent possible le recours à des coopérations renforcées, ainsi que les normes relatives à la citoyenneté européenne, établies en référence à la Charte des droits et des libertés fondamentaux. Ce « pacte constitutionnel » devrait ensuite être soumis à l'approbation des citoyens européens des pays concernés.

Ile partie

8. Plus généralement et dans cette perspective, nous exprimons les considérations préalables suivantes : nous jugeons positif, mais insuffisant, l'accroissement, favorisé par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, du pouvoir législatif du Parlement européen et du contrôle de l'Exécutif et nous estimons que les assemblées parlementaires – essentiellement consultatives – du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, n'ont pas assez d'influence dans des domaines spécifiques. Nous sommes préoccupés par la question non résolue et ouverte de la dimension parlementaire de la Politique européenne commune en matière de Sécurité et de Défense
9. Il semble indispensable également de souligner, sur un autre plan, combien les partis politiques en Europe représentent un élément important de l'intégration européenne en tant que facteurs de prise de conscience, tendant à favoriser l'expression de la volonté politique des citoyens.
10. Par ailleurs, on ne peut qu'être préoccupé par les trop nombreuses recommandations importantes, de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, qui ne sont aucunement prises en compte par le Comité des Ministres.
11. Dans l'ensemble, il est nécessaire,
- a) d'arrêter la tendance, ou de réduire le danger, qui dériverait d'une plus étroite coopération intergouvernementale au sein de l'UE, coopération totalement ou en grande partie incontrôlée, et en fin de compte privée de la légitimation du Parlement européen,

- b) de résoudre le problème de la présence à l'OSCE de pays qui n'offrent pas de garanties démocratiques solides,
- c) que le processus de globalisation soit contrôlé et gouverné démocratiquement pour empêcher que son développement sans règles produise l'érosion de la gestion politique.

12. Nous sommes profondément convaincus :

- a) que le Parlement européen, les parlements nationaux et les assemblées internationales doivent avoir comme tâche primordiale de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme, la paix, la bonne gouvernance, le développement social, économique et durable, l'égalité entre hommes et femmes, et de faire prévaloir la personne humaine et la qualité de la vie sur la globalisation; dans ce but, ils doivent approfondir leur coopération interparlementaire et bilatérale ;
- b) que le renforcement substantiel de la dimension parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'UE, de l'UEO et de l'OSCE améliorera la démocratie parlementaire européenne et contribuera à faire participer les citoyens aux institutions supranationales et à augmenter la connaissance qu'ils en ont, et renforcera l'intégration européenne avec la participation de la Russie, tout en restant ouvert à la coopération avec l'Asie, l'Afrique, l'outre-Atlantique et les Nations unies en particulier.

13. Nous souhaitons pour cela que le Parlement européen (PE), l'Assemblée parlementaire (AP) du Conseil de l'Europe (AP), l'Assemblée de l'UEO/Assemblée Européenne intérimaire de la Sécurité et de la Défense et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, ainsi que les parlements respectifs, prennent en considération les propositions suivantes. Ces organes parlementaires devront :

- a. être efficaces sur le plan législatif et en matière de contrôle de l'exécutif et de la bureaucratie ;
- b. promouvoir des processus démocratiques et ainsi favoriser la participation démocratique des citoyens aux décisions politiques, au moyen du dialogue et de la consultation avec les organisations de la société civile, en utilisant les nouvelles technologies informatiques, pour diffuser le sens commun d'appartenance à l'Europe des peuples dans le respect et la mise en valeur des identités nationales et pour augmenter les connaissances de chacun sur les questions courantes ;
- c. affronter immédiatement le thème de la sécurité commune et de la gestion des conflits qui tendent à augmenter ;
- d. établir une coordination efficace et une interaction entre eux, en entérinant les conditions d'un accord systématique général, afin de garantir une harmonieuse cohérence pour la construction de l'Europe, compte tenu de leurs attributions respectives et des avantages comparatifs respectifs (Conseil de l'Europe : droits de l'homme et sécurité démocratique, contrôle des engagements des États membres, coopération culturelle ; UE : sécurité politique et économique et – dans un avenir proche – sécurité civile et militaire ainsi que gestion des crises en reprenant certaines fonctions de l'UEO, en garantissant un contrôle politique et parlementaire approprié ; UEO : défense collective et coopération en matière d'armements ; OSCE : prévention de conflits militaires et gestion de conflits, acteur régional au sens du chap. VIII de la Charte des Nations unies).
- e. développer des stratégies pour renforcer le partenariat entre hommes et femmes dans la vie politique et établir des plans d'action pour remédier aux déséquilibres existants ;
- f. reconnaître le rôle prépondérant, l'expérience et les connaissances du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la construction d'une Europe plus grande sans frontières ;

- g. rechercher une meilleure préparation de décisions politiques importantes et un meilleur suivi en coopérant plus étroitement avec des parlements nationaux.

14. L'évolution vers une parlementarisation de la Fédération européenne des Etats membres doit être effectuée de façon réaliste. Elle présente diverses options répondant aux orientations qui se profilent; toutefois, ces options ne peuvent pas servir d'alibis dilatoires.
 15. Deux solutions s'affrontent : la première comprend un système parlementaire bicaméral avec un PE élu directement et une deuxième chambre des États membres ; la deuxième envisage le système d'une seule Chambre avec un Parlement de la fédération qui, de par sa nature, devrait rester l'expression directe et unique de la souveraineté populaire et qui confie les relations avec les parlements nationaux à la COSAC (Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires des Parlements nationaux de l'Union européenne) – bien que de manière insuffisante – dans la déclaration en annexe au Traité CE introduite par le Traité d'Amsterdam, ainsi qu'à la Conférence des Présidents.
 16. Il s'agit de toute façon d'une question qui reste ouverte et qui demande une courageuse confrontation. De même, pour ce qui est de l'exécutif européen, il est souhaitable que la Commission de l'Union européenne évolue vers un véritable gouvernement, dont le Président serait élu par un processus démocratique et aurait de plus amples pouvoirs exécutifs.
 17. Nous invitons donc les gouvernements nationaux et les parlements
 - a. à allouer au Conseil de l'Europe, des moyens financiers suffisants pour rendre effectives les décisions prises et pour lui donner plus de visibilité ;
 - b. à ne pas compromettre la compétence du Conseil de l'Europe en matière de sauvegarde des droits de l'homme et en ce qui concerne la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, évitant ainsi d'inutiles double emplois de ces institutions ;
 - c. à oeuvrer en faveur d'une interprétation uniforme des conventions du Conseil de l'Europe ;
 - d. à transformer l'OSCE en une véritable organisation internationale, disposant des moyens nécessaires, contrôlée démocratiquement et dotée d'un statut approuvé par les parlements nationaux ;
 - e. à reconsidérer la participation des membres élus non démocratiquement dans l'AP de l'OSCE ;
 - f. à rechercher les voies et les formes d'une plus ample participation de la société civile à la vie politique européenne (par voie de référendum et autres consultations) pour enrichir la démocratie participative comme partie intégrante de la démocratie représentative.
-