

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

18 September 1992

Doc. 6673

REPORT

**on national parliaments
and the construction of Europe**

(Rapporteur: Mr MASSERET,
France, Socialist)

Summary

Representatives of some thirty national parliaments in Europe, the European Parliament, the assemblies of Western European Union, Benelux and the Nordic Council took part in a conference held in Brussels on 26 and 27 May 1992, organised jointly by the Belgian Parliament and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in order to discuss the construction of Europe which "is taking shape as a continent" and to consider their role in implementing such a project.

This event was characterised by an awareness of the national dimension in European affairs and the need to ensure that any project for European union was based on a democratic foundation, which would essentially depend on real participation by the peoples' representatives.

Discussion on the structures for European co-operation in which national parliaments are represented and on the Parliament of the Twelve highlighted the need to develop inter-institutional co-operation within the framework of the Council of Europe, on account of the fundamental values which it represents and its geographical dimension.

In response to the Final Declaration of Brussels, the Assembly resolution recommends in general terms a strengthening of interparliamentary co-operation, which should enable national representatives to play a full part in bringing about European unification.

I. Draft resolution

1. The Assembly welcomes the conference organised with the Belgian Parliament on the theme "national parliaments and the construction of Europe" (Brussels, 26-27 May 1992),

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

18 septembre 1992

Doc. 6673

RAPPORT

**sur les parlements nationaux
et la construction de l'Europe**

(Rapporteur: M. MASSERET,
France, socialiste)

Résumé

Les délégués d'une trentaine de parlements nationaux de l'Europe, du Parlement européen, des Assemblées de l'Union de l'Europe occidentale, du Benelux et du Conseil nordique ont participé à une conférence à Bruxelles les 26-27 mai 1992, conférence organisée conjointement par le Parlement belge et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour débattre de la construction de l'Europe «qui se dessine à l'échelle du continent» et réfléchir sur leur rôle dans la réalisation d'un tel projet.

Il s'agit d'un événement marqué par la prise de conscience de la dimension nationale des affaires européennes et de la nécessité d'assurer à tout projet d'union européenne un fondement démocratique qui dépendrait principalement d'une participation effective des représentants des peuples.

Les structures de coopération européenne, où les parlements nationaux sont représentés, et le Parlement des Douze ont fait l'objet de débats qui ont mis en lumière le besoin de développer une coopération interinstitutionnelle qui aurait pour cadre le Conseil de l'Europe en raison des valeurs fondamentales qu'il représente et de sa dimension géographique.

Répondant à la déclaration finale de Bruxelles, la résolution de l'Assemblée parlementaire préconise les grandes lignes d'un renforcement de la coopération interparlementaire qui devrait permettre aux élus nationaux d'assumer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre de la construction de l'Europe.

I. Projet de résolution

1. L'Assemblée se félicite de la conférence organisée avec le Parlement de Belgique sur le thème «les parlements nationaux et la construction de l'Europe» (Bruxelles, 26-27 mai 1992), à

attended by representatives of some thirty national parliaments, the European Parliament and the assemblies of Western European Union, Benelux and the Nordic Council.

2. It shares the participants' conviction that:

i. peace cannot be achieved without a political project reflecting the whole continent's aspiration to commit its geographical, historical and cultural unity to an overall political organisation respecting the equality and diversity of all its members;

ii. it is a matter of urgency to make good the "democratic shortfall" threatening the very political basis of European construction, if we are not to see citizens turning away from Europe and the resurgence of exacerbated nationalism or the emergence of closed corporatism;

iii. national parliaments, which represent the people, are ideal forums for the democratic debate, which must define European construction policies in accordance with citizens' wishes;

iv. elected representatives must seek the means of securing wide public participation in this grass-roots debate by informing the public of the issues involved in the various possible options;

v. drawing on the guidelines emerging from such consultation and the democratic debate, national parliaments must develop inter-parliamentary co-operation, not only between themselves or within the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, but also in the context of conferences attended by representatives of national parliaments and delegations from the assemblies of the various European organisations.

3. For that reason the Assembly invites national parliaments:

i. to make European construction one of their priority subjects of debate;

ii. to contribute to the development of European interparliamentary co-operation, which cannot fail to reinforce their own role;

iii. to marshal the resources for meticulous monitoring of the work of the European assemblies and to step up their co-operation with them;

iv. to convey to their respective governments their support for the proposals contained in Recommendation 1193 (1992) on the future of European construction;

v. to take steps to enable all citizens to participate more fully in the political project of European construction.

laquelle étaient représentés une trentaine de parlements nationaux, ainsi que le Parlement européen, les Assemblées de l'Union de l'Europe occidentale, du Benelux et du Conseil nordique.

2. Elle partage la conviction exprimée par les participants que:

i. la paix ne peut être réalisée sans un projet politique qui traduise l'aspiration de tout le continent à inscrire son unité géographique, historique et culturelle dans une organisation politique d'ensemble, respectueuse de l'égalité et de la diversité de tous ses membres;

ii. sous peine de voir les citoyens se détourner de la construction européenne et de voir resurgir nationalismes exacerbés ou corporatismes étroits, il est urgent de combler le «déficit démocratique» qui menace la base politique même de cette construction;

iii. les parlements nationaux, instruments de la représentation populaire, sont le lieu privilégié du débat démocratique qui doit définir les orientations de la construction européenne selon la volonté des citoyens;

iv. les élus doivent rechercher les moyens d'une large participation des citoyens à ce débat fondamental, en les informant des enjeux des options possibles;

v. à partir des orientations dégagées de ces consultations et du débat démocratique, les parlements nationaux doivent développer la coopération interparlementaire, non seulement entre eux ou au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, mais aussi dans le cadre de conférences réunissant, avec les représentants des parlements nationaux, des délégations des assemblées des différentes organisations européennes.

3. C'est pourquoi l'Assemblée invite les parlements nationaux:

i. à faire de la construction européenne un des sujets prioritaires de leurs débats;

ii. à contribuer au développement de la coopération interparlementaire européenne qui ne peut que renforcer leur propre rôle;

iii. à se doter des moyens leur permettant de suivre de manière approfondie les travaux des assemblées européennes et à intensifier leur coopération avec elles;

iv. à appuyer auprès de leurs gouvernements respectifs les propositions contenues dans sa Recommandation relative à l'avenir de la construction européenne;

v. à développer les moyens permettant à tous les citoyens de mieux participer au projet politique de la construction de l'Europe.

II. Explanatory memorandum by Mr MASSERET

I. Introduction

1. Attended by some one hundred and seventy members of parliament from thirty European countries, the Conference on National Parliaments and the Construction of Europe was held at the *Palais de la Nation*, the seat of the Belgian Parliament in Brussels, on 26 and 27 May 1992.

2. In compliance with Order No. 452 (1990) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, this conference was jointly organised by the Assembly's Committee on Parliamentary and Public Relations and the Belgian Parliament.

3. In order to stress the dual European and national character of the event, the committee had requested that the conference be jointly organised by a national parliament and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

4. Many delegations comprised senior representatives: parliamentary speakers or chairmen of parliamentary foreign affairs committees, or chairmen of committees responsible for parliamentary relations with the European Communities.

5. Participants' interest was manifested in the great many statements made and amendments proposed to the draft final declaration (no fewer than thirty-two, most of which were accepted by the Drafting Committee).

6. The theme chosen for the conference, "National parliaments and the construction of Europe", was geared to facilitating:

— the mobilisation of national parliaments *vis-à-vis* European construction;

— joint consideration of the means of putting the policies adopted into practice.

II. Mobilisation of national parliaments

7. Mr Konecny's report was based on thirteen replies, seven of which had been drawn up by the parliaments of European Community member states. The replies represent a fairly significant sample. Greater Europe has not been dealt with as such in national parliaments, except in Switzerland and France. It has been referred to in debates centring on the Community.

II. Exposé des motifs par M. MASSERET

I. Introduction

1. Réunissant quelque 170 participants membres des assemblées de 30 pays européens, la conférence sur «les parlements nationaux et la construction de l'Europe» s'est tenue à Bruxelles au Palais de la Nation, siège du Parlement de Belgique, les 26 et 27 mai 1992.

2. Répondant à la Directive n° 452 (1990) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, cette conférence était organisée conjointement par la commission des relations parlementaires et publiques de cette Assemblée et le Parlement belge.

3. Afin de bien marquer le double caractère européen et national de cette manifestation, la commission avait souhaité que l'organisation de la conférence fût assurée conjointement par un parlement national et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

4. De nombreuses délégations étaient représentées à un niveau élevé: présidents d'assemblées ou de commissions parlementaires des affaires étrangères, ou encore présidents des commissions chargées des relations parlementaires avec les Communautés européennes.

5. L'intérêt des participants s'est manifesté notamment par le nombre des interventions ainsi que par les propositions d'amendements au projet de déclaration finale (pas moins de 32, dont l'essentiel a été retenu par le comité de rédaction).

6. Le choix du thème de la conférence: «les parlements nationaux et la construction de l'Europe» visait à permettre:

— une mobilisation des parlements nationaux à l'égard de la construction européenne;

— une réflexion commune sur les moyens à mettre en œuvre pour concrétiser les orientations retenues.

II. Mobilisation des parlements nationaux

7. Treize réponses ont servi de base au rapport de M. Konecny, dont sept établies par des parlements d'Etats membres de la Communauté européenne. Elles constituent un échantillon assez significatif. A l'exception des parlements suisse et français, la Grande Europe n'a pas été traitée en tant que telle dans les parlements nationaux. Elle a fait l'objet de références dans des débats portant principalement sur la Communauté.

8. Discussions merely touched on the geographical aspect, since current doubts and even conflicts are blurring geographical contours still further.

9. The President of the Belgian Senate, Mr Frank Swaelen, put this question to the conference in his statement: "Should we be bound completely by geographical and cultural criteria, or should we extend our consideration to countries which are participating, or are applying to participate, in the European construction project even though they do not historically possess a European culture or are not geographically situated on the European continent?"

10. However, this theoretical question concerning the topographical delimitation of Europe exercised the conference less than the obdurate endeavour to find means of making good the "democratic shortfall" and taking up the challenge of building a Europe with which all European citizens could identify, and which took account of their diversity and also their aspiration to be united.

11. Thus some speakers stressed the inadequate role played by national parliaments, regretting both the relative infrequency of debates on European construction and the lack of institutional resources to enable parliaments to guide or supervise governmental decisions on the organisation of either the Community or the continent of Europe as a whole.

12. The Final Declaration adopted by consensus at the close of the conference's business expressed the determination that national parliaments should take on greater responsibility in the construction of Europe, pointing out that they were the embodiment of popular representation. The conference agreed that "pan-European" co-operation (though this expression was removed because it suggested hegemony) necessitated resolute commitment on the part of parliaments, in addition, of course, to the efforts of governments.

13. Resolute determination on the part of parliaments was also mentioned in the closing address given by Mr Miguel Angel Martínez, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, who, after touching on the phenomena of citizen rejection of, or indifference to, a technocratic Europe, declared, "The process of integrating national elected representatives into European construction must be accelerated and taken a stage further, so that the peoples can develop genuine awareness of their interdependence and hence of the need to reinforce solidarity". In so saying Mr Martínez seemed to reply to the comment in the opening speech by the Speaker of the Belgian Chamber of Deputies, Mr Charles-Ferdinand Nothomb, to the effect that an effort was needed to formulate "parlia-

8. Au cours des débats, l'aspect géographique a été seulement effleuré, les incertitudes, et même les déchirements actuels, obscurcissent d'ailleurs encore un peu plus cet aspect.

9. Le Président du Sénat belge, M. Frank Swaelen, posait à son tour cette question lors de son intervention devant la Conférence: Fallait-il se limiter aux critères géographiques et culturels ou fallait-il également tenir compte des pays qui participent ou demandent à participer au projet de construction européenne, sans être historiquement issus de la culture européenne ou géographiquement situés dans le continent européen?

10. Mais c'est moins cette interrogation théorique sur la délimitation topographique de l'entité européenne qui aura occupé la conférence que la recherche obstinée des moyens permettant de combler le «déficit démocratique» et de répondre au défi de l'édification d'une Europe où se reconnaissent tous les citoyens du vieux continent, dans leur diversité comme dans leur aspiration à l'union.

11. Certaines interventions ont pu ainsi souligner le rôle insuffisant des parlements nationaux, déplorant à la fois la relative rareté des débats sur la construction européenne et la faiblesse des moyens institutionnels permettant aux parlements d'orienter ou de contrôler les décisions gouvernementales, qu'il s'agisse de l'organisation de l'Europe communautaire ou de celle de l'Europe continentale.

12. Ainsi, la déclaration finale adoptée par consensus à l'issue des travaux de la conférence traduit la volonté de voir les parlements nationaux assumer une plus grande responsabilité dans la construction européenne en rappelant qu'ils sont l'expression de la représentation populaire. La conférence s'est trouvée d'accord pour juger que la coopération «paneuropéenne» (même si l'expression a été écartée pour suspicion d'hégémonie) exige un engagement résolu des parlements outre, bien entendu, celui des gouvernements.

13. Ce volontarisme parlementaire a d'ailleurs été relevé dans le discours de clôture de M. Miguel Angel Martínez, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui, après avoir évoqué les phénomènes de rejet ou d'indifférence des citoyens à l'égard d'une Europe technocratique, a déclaré: «Il faut accélérer et approfondir le processus qui intègre les élus nationaux dans la construction européenne, pour que se développe au niveau des peuples une réelle prise de conscience de leur interdépendance et par conséquent de la nécessité de renforcer leur solidarité». En disant cela, M. Martínez semble répondre au président de la Chambre des Députés de Belgique, M. Charles-Ferdinand Nothomb, qui déclarait, en ouvrant les travaux de la conférence, qu'il convenait de chercher à élaborer des

mentary democratic machinery at European level...". Mr Nothomb had also mentioned the fact that the three characteristic functions of parliamentary democracy, namely: the legislative function, the financial function and the task of monitoring government, had to be fulfilled by a representative assembly which was in some way invested with legitimacy conferred by the electorate.

14. A resolute determination to achieve these ends is enshrined in the Final Declaration, which invites national parliaments, in co-operation with the Parliamentary Assembly, to organise meetings in order to:

— analyse developments in Europe, identify prospects for its future organisation and consolidate its union;

— undertake such initiatives and actions of solidarity as are required for European construction;

— take account of the contribution of the European Community and the CSCE in the policies identified for the construction of Europe.

15. The Assembly is thus invited to share with national parliaments the responsibility for interparliamentary meetings to take stock of European co-operation within the various European organisations.

16. The Committee on Parliamentary and Public Relations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, whose terms of reference are precisely to promote interparliamentary co-operation, is very naturally called upon to help implement the proposals adopted by the Brussels Conference.

III. Institutional organisation of European co-operation

17. It is undoubtedly gratifying to see a conference, the great majority of whose participants are not members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, adopt a declaration affirming that the Council of Europe is particularly well placed to provide the framework for a political project aimed at organising Europe as a whole.

18. Nevertheless, those present at the conference stressed the need to ensure complementarity between the various existing organisations, which must step up their co-operation in the light of the experience of Community integration.

19. There were no calls for new institutions, but there was universal support for reinforced

«mécanismes démocratiques parlementaires au niveau européen ...». M. Nothomb avait encore évoqué la nécessité que les trois fonctions caractéristiques de la démocratie parlementaire: fonction législative, fonction financière et contrôle du Gouvernement, soient assurés par une Assemblée représentative, investie, d'une manière ou d'une autre, de la légitimité conférée par l'électorat politique.

14. Ce «volontarisme» se trouve consacré dans la Déclaration finale, qui invite les parlements nationaux à organiser avec l'Assemblée parlementaire des rencontres qui auraient pour but:

— d'analyser l'évolution de l'Europe, de dégager les perspectives de son organisation future et d'en consolider l'union;

— de prendre les initiatives et d'entreprendre les actions qui requièrent la construction européenne;

— de tenir compte, dans les orientations ainsi dégagées pour la construction européenne, des apports de la Communauté et de la CSCE.

15. Ainsi, l'Assemblée est invitée à partager avec les parlements nationaux, la responsabilité de rencontres interparlementaires qui permettraient de faire le point sur la coopération européenne dans le cadre des diverses organisations européennes.

16. La commission des relations parlementaires et publiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont le mandat est précisément de promouvoir la coopération interparlementaire, est tout naturellement appelée à concourir à la réalisation des propositions arrêtées par la Conférence de Bruxelles.

III. Organisation institutionnelle de la coopération européenne

17. Sans doute y a-t-il lieu de se féliciter de voir une conférence réunissant des participants, dans leur grande majorité non membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adhérer à une déclaration affirmant que le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour servir de cadre à un projet politique d'organisation de l'Europe dans sa totalité.

18. Les participants à la conférence n'en ont pas moins souligné la nécessité d'assurer la complémentarité des différentes organisations existantes, appelées à intensifier leur coopération, en tenant compte de l'expérience de l'intégration communautaire.

19. Ainsi, personne n'a demandé l'institution d'organes nouveaux, et chacun a appelé à une

co-operation, although the speakers placed the stress variably on the Council of Europe, the European Community, and the CSCE.

The CSCE

20. Some participants came down in favour of the CSCE, or possibly a more structured version of it, stressing the potential advantage of the involvement of non-European partners in the construction of a solidarity-based entity. Such a view is also in keeping with the imperatives of reinforced European security.

The European Community

21. Many speakers highlighted the great experience of integration accumulated in the European Community.

22. However, a number of states in central and eastern Europe are torn between the enormous attraction of what they consider to be a bastion of stability and prosperity and the affirmation of their long, often fiercely, denied national identities and political independence. No one can pretend that the incorporation of all European states can be effected otherwise than in stages and with difficulty. Nor can we hide the fact that a balance must be struck between the binding procedures of Community decision-making and the persistent aspiration of states to maintain or consolidate their identities.

The Council of Europe

23. The characteristic features of the workings of the Council of Europe would seem such that it can meet a somewhat paradoxical demand for pan-European co-operation and mutually respected autonomy.

24. To illustrate this paradox, I would like to quote a Polish delegate to the conference, Mrs Grzeskowiak: "Each state belonging to Europe has its own identity, which constitutes its inner wealth. No state aspiring to the creation of a united Europe can afford to discard this identity".

25. So it is difficult to avoid mentioning the potential risk to the union of Europe of riding roughshod over national sensibilities.

coopération renforcée, même si certains intervenants ont mis plus volontiers l'accent sur le rôle du Conseil de l'Europe, ou sur celui de la Communauté européenne ou, enfin, sur la CSCE.

La CSCE

20. Certains se sont attachés à souligner la vocation d'une CSCE, le cas échéant plus structurée, soulignant l'avantage que peut représenter l'association de partenaires extra-européens à la construction d'un ensemble solidaire. Cette opinion se fonde aussi sur les impératifs du renforcement de la sécurité européenne.

La Communauté européenne

21. De nombreuses interventions ont mis en valeur l'expérience éminente de l'intégration réalisée dans le cadre de la Communauté européenne.

22. Mais, nombre d'Etats de l'Europe centrale et orientale sont partagés entre une attirance très grande vers ce qui leur apparaît comme un pôle de stabilité et de prospérité, et l'affirmation de leur identité nationale et d'une autonomie politique longtemps, et parfois féroce, niée. On ne saurait dissimuler que l'agrégation de tous les Etats du vieux continent sur le mode de l'intégration communautaire ne peut se faire que par étapes et non sans difficultés. On ne saurait dissimuler non plus qu'un équilibre devra être trouvé entre les procédures contraignantes de la décision communautaire et l'aspiration persistante des Etats à conserver ou à affermir leur identité.

Le Conseil de l'Europe

23. Les caractéristiques qui distinguent le fonctionnement du Conseil de l'Europe apparaissent dès lors comme une réponse à une revendication quelque peu paradoxale de coopération paneuropéenne et d'autonomies mutuellement respectées.

24. Une citation illustrera ce paradoxe. Une déléguée polonaise, M^{me} Grzeskowiak, a déclaré: «chaque Etat appartenant à l'Europe a sa propre identité, identité qui forme sa richesse. Et cette identité, aucun Etat aspirant à la création de l'Europe unie, ne doit s'en défaire».

25. Il est donc difficile de ne pas évoquer le risque que ferait courir à l'union même de l'Europe une démarche qui ferait bon marché des sensibilités nationales.

26. It would be useful to set up a forum where all states could benefit from their different experiences and possibly work out joint approaches, on an equal footing.

27. That is the gist of the message set forth in the Final Declaration, whereby the representatives of national parliaments and European assemblies concluded that the Council of Europe is "particularly well placed to provide the framework for European co-operation".

28. The Council of Europe has the following advantages:

— participation by all national parliaments represented in its Assembly as full members or special guests; consultation enabling governments represented in its Committee of Ministers to formulate solutions to the problems facing society; such solutions are easily accepted since they are jointly worked out with due respect for the equality of all members;

— its democratic tradition safeguarding the rule of law and respect for human rights and consolidating the pluralistic systems in the member countries.

29. Defined in this way, the specific destiny of the Council of Europe manifestly makes it the requisite forum for structuring Europe continent-wide, again with due respect for the equality of all its component states. Nonetheless, the participants stressed the need to ensure complementarity between all the existing organisations, which must step up their co-operation, taking special account of the development of Community integration.

As was the case in Brussels, those responsible for conferences must involve the European Parliament.

Co-operation between the Parliamentary Assembly and the European Parliament

30. Relations between these two assemblies are maintained in regular meetings of their Bureaux. However, despite the organisational difficulties that causes, it would also be desirable to extend the exchanges between the committees responsible for the same fields.

31. Discussion of European construction, particularly the Council of Europe's and the Community's contributions, necessitates more intensive contact between the two institutions. There is no shortage of subjects meriting joint consideration.

26. Il est opportun d'instaurer un lieu de débat où tous les Etats puissent s'enrichir de leurs différentes expériences et dégager éventuellement des orientations communes, sur un pied d'égalité.

27. C'est bien le sens d'ailleurs du message contenu dans la Déclaration finale par laquelle les représentants des parlements nationaux et des assemblées européennes ont conclu que le Conseil de l'Europe est « particulièrement bien placé pour servir de cadre à la coopération européenne ».

28. En effet, le Conseil de l'Europe peut faire valoir :

— la participation de tous les parlements nationaux qui sont représentés dans son Assemblée à titre de membre plénier ou à titre d'invité spécial; la concertation qui permet au gouvernement représenté à son Comité des Ministres d'élaborer des solutions aux problèmes de société, aisément acceptables puisque recherchées en commun dans le respect de l'égalité de tous ses membres;

— sa tradition démocratique qui garantit l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et consolide les régimes pluralistes des pays membres.

29. Ainsi définie, la vocation spécifique du Conseil de l'Europe offre à l'évidence ce lieu de débat où peut se structurer l'Europe continentale, dans le respect encore une fois de l'égalité de chacun des Etats qui la composent. Cependant, les participants n'en ont pas moins souligné la nécessité d'assurer la complémentarité des différentes organisations existantes, appelées à intensifier leur coopération, en tenant tout particulièrement compte du développement de l'intégration communautaire.

Les responsables de la conférence devront, comme ce fut le cas à Bruxelles, y associer le Parlement européen.

Coopération entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen

30. Les rapports entre les deux Assemblées font l'objet de rencontres régulières au niveau des Bureaux. Mais, sans méconnaître les difficultés d'organisation, il serait également souhaitable de développer les échanges entre les commissions compétentes dans les mêmes domaines.

31. Les débats sur la construction européenne et notamment sur les apports du Conseil de l'Europe et de la Communauté nécessitent des contacts plus approfondis entre les deux institutions. Les sujets méritant une réflexion commune ne manquent pas.

Intergovernmental co-operation

32. Although the construction of Europe cannot progress without the support of the peoples and consequently greater involvement by national parliaments, it is still essential for governments to provide political impetus.

33. For that reason, the Parliamentary Assembly should confirm the appeal launched in the Final Declaration to the heads of state to take the initiative, within the framework of the Council of Europe, of drawing up common guidelines.

34. The Final Declaration is referring here to pan-European co-operation as a means of establishing joint general guidelines to be followed by the various organisations and states, each within its own sphere of competence.

35. Two types of action might be envisaged to answer this appeal: at Committee of Ministers level and within the individual parliaments.

— One would take the form of a recommendation to the Committee of Ministers.

— The other might consist in prompting the competent committees of the national parliaments to take action on the Brussels Recommendation and Final Declaration, through the intermediary of the delegates to the conference.

36. Extending the Council of Europe's sphere of activity entails adapting its structures and increasing its resources.

IV. Promotion of participatory democracy

37. The approach of reinforcing interparliamentary co-operation and supporting the intergovernmental impetus must undoubtedly be resolutely followed.

38. However, this is perhaps not the crux of the response we must find to the challenge of European construction solidly founded on the will of the European nations.

39. Nothing could be more dangerous, not only for the institutions but also for social harmony itself, than allowing the "democratic shortfall" to worsen, with what is currently perceived in some quarters as a threat to the legitimacy of European construction. The risk is that of allowing misunderstanding to arise and become exacerbated, until it becomes uncomprehending hostility, between a remote technocracy and a society fragmented into a myriad of centres of categorical demands, at the mercy of any wind that blows because of the failure to secure a democratic means of political expression.

Coopération intergouvernementale

32. S'il est vrai que la construction de l'Europe ne peut progresser sans l'adhésion des peuples et, par conséquent, sans une plus grande implication des parlements nationaux, il n'en demeure pas moins que l'impulsion politique des gouvernements reste indispensable.

33. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire devrait confirmer l'appel lancé dans la Déclaration finale à l'intention des chefs d'Etat qui sont invités à prendre les initiatives permettant, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de dégager des orientations communes.

34. La Déclaration finale évoque ainsi la coopération paneuropéenne pour dégager des orientations générales communes qu'il incomberait aux différentes organisations et aux Etats, chacun dans le cadre de ses compétences, de mettre en œuvre.

35. Deux types d'action pourraient être envisagées pour le suivi de cet appel: au niveau du Comité des Ministres et au niveau de chaque parlement.

— le premier prend la forme d'une recommandation au Comité des Ministres.

— le second pourrait consister à mobiliser les commissions compétentes des parlements nationaux sur la recommandation et la Déclaration finale de Bruxelles, par le biais des délégués à la Conférence.

36. L'élargissement du champ d'action du Conseil de l'Europe implique une adaptation de ses structures et un renforcement de ses moyens.

IV. Promotion de la démocratie participative

37. Sans doute, ces orientations consistant à renforcer la coopération interparlementaire et à soutenir l'impulsion intergouvernementale, doivent-elles être suivies avec détermination.

38. Mais là n'est peut-être pas l'essentiel de la réponse qu'il nous faut rechercher au défi d'une construction européenne fermement établie sur la volonté des peuples du vieux continent.

39. Rien ne serait plus dangereux non seulement pour les institutions, mais pour l'harmonie sociale elle-même, que de laisser se creuser le «déficit démocratique» qui menace actuellement, aux yeux de certains, la légitimité de la construction européenne. Le risque est en effet de laisser s'installer peu à peu un malentendu de plus en plus profond, et bientôt une incompréhension hostile, entre une technocratie lointaine et un corps social atomisé en de multiples foyers de revendications catégorielles, à la merci de toutes les aventures, faute de trouver les chemins d'une expression politique démocratique.

40. It is therefore a matter of prime importance to find novel solutions to the current version of the European paradox: the exacerbated demand for regional identity rubbing shoulders with a general aspiration to unity.

41. It undoubtedly falls to the Council of Europe, whose statute already constitutes the foundation of the "European-style" state based on the rule of law, to further the discussion of this issue. More precisely, it would appear desirable that the Committee on Parliamentary and Public Relations, which is oriented to conducting joint research into the workings of democracy on the basis of the experience of the twenty-seven member states of the Council of Europe Assembly and the special guests, initiate appropriate consideration of the operational preconditions for a fully participatory democracy. It would therefore be for a new standing sub-committee set up under the Committee on Parliamentary and Public Relations to provide the Parliamentary Assembly with the results of discussions necessitated by the current lack of interest in politics, and even fears about European construction, symbol though it is of a continent which has finally become reconciled with itself and of a peaceful, prosperous future.

42. Aside from the highly desirable improvement of co-operation between institutions at both parliamentary and governmental levels, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe might draw on the said discussion of ways and means of securing participatory democracy to make a signal contribution to European construction by consolidating the foundation without which it could never stand fast: this foundation is public participation in the defining and running of the institutions governing people's lives.

V. Conclusions

43. No setting up of new organisations, co-operation among the various existing structures, and affirmation of the Council of Europe's special vocation: these would seem to be the major guidelines agreed at the Brussels Conference.

44. The organisation of co-operation and the identification of the ways and means of participatory democracy: these emerge as the primordial, urgent tasks which we must carry out if we are to give European construction the only genuinely solid basis, the only basis justifying our resolute commitment, the only basis faithful to the tradition and principles of our political institutions: the will of the people.

40. Il est donc d'une importance primordiale de dégager des solutions nouvelles pour résoudre le paradoxe européen tel qu'il apparaît aujourd'hui à savoir la revendication d'identités régionales exacerbées coexistant avec une aspiration générale à l'unité.

41. C'est sans doute au Conseil de l'Europe, dont le statut forme d'ores et déjà le socle de l'Etat de droit « à l'européenne » qu'il incombe de faire progresser cette réflexion. Plus précisément, il semble souhaitable que la commission des relations parlementaires et publiques, qui a pour vocation de conduire une recherche en commun, sur les modalités de fonctionnement de la démocratie à partir de la diversité des expériences des quelque vingt-sept Etats européens membres de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et celle des « invités spéciaux », engage une réflexion appropriée sur les conditions de fonctionnement d'une démocratie pleinement participative. Ce serait ainsi la tâche d'une nouvelle sous-commission permanente, créée au sein de la commission des relations parlementaires et publiques, que d'apporter à l'Assemblée parlementaire le fruit de cette réflexion qu'impose impérativement le constat actuel de désintérêt pour la politique et parfois de craintes qui n'épargnent pas même la construction européenne, symbole pourtant d'un continent enfin réconcilié avec lui-même et d'un avenir de paix et de prospérité.

42. Outre l'organisation, éminemment souhaitable, d'une meilleure coopération interinstitutionnelle, tant au niveau parlementaire qu'au niveau gouvernemental, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait, à partir de cette réflexion sur les voies et moyens de la démocratie participative, apporter une contribution essentielle à la construction européenne en consolidant le socle sans lequel cette construction ne serait qu'un fragile édifice, c'est-à-dire la participation des citoyens à la définition et au fonctionnement des institutions qui régissent leur vie.

V. Conclusions

43. Pas de création d'organismes nouveaux, coopération entre les différentes structures existantes et affirmation de la vocation particulière du Conseil de l'Europe, telles semblent être les grandes orientations sur lesquelles l'accord s'est fait autour de la Conférence de Bruxelles.

44. Organisation de cette coopération et recherche des voies et moyens d'une démocratie participative, telles semblent être les tâches, primordiales et urgentes, qui nous incombent pour donner à la construction européenne la seule base vraiment solide et la seule qui justifie notre engagement résolu, la seule fidèle à la tradition et au principe de nos institutions politiques: la volonté populaire.

APPENDIX

Final Declaration

The parliamentarians participating in the conference consider that:

1. Europe is taking shape as a continent which shares a common geography and interests which are the foundations of an area of democracy, peace and prosperity bringing together on an equal footing all European states that wish to be part of it;
2. the conflicts and tensions within this area and the risks of their aggravation and extension require a vision of co-operation which is strong enough to tackle them;
3. this co-operation requires, *inter alia*, the commitment of parliaments, the embodiment of popular representation and of governments alike, which should express their political will and harmonise their concepts of Europe, while respecting individual national identities;
4. the economic, technical, ecological and social changes of the modern world confront all the European peoples with new problems and dangers, and require constantly intensifying pan-European co-operation, drawing enrichment in particular from the experience of community integration.

Accordingly, the participants at the conference:

5. consider it necessary to agree upon a political design for Europe, which takes account of the European Community's arrangements as well as the different structures for co-operation which exist in Europe;
6. believe that the Council of Europe is particularly well placed to provide the framework for this co-operation, by virtue of:
 - its vocation, approaching realisation, to welcome all European states as members;
 - the flexibility of its working methods;
 - the participation of all European national parliaments in its Assembly either as full members or with special guest status;
 - its democratic tradition which guarantees the rule of law, respect for human rights and consolidates pluralist democratic regimes in member countries;
7. urge the Council of Europe to draw up the appropriate legal instruments to guarantee the rights of minorities;
8. invite national parliaments, in co-operation with the Parliamentary Assembly, to organise meetings, involving the European Parliament, in order to:
 - analyse developments in Europe, identify prospects for its future organisation and consolidate its union;
 - take account of the contribution of European Community and the CSCE in working towards the construction of Europe;

ANNEXE

Déclaration finale

Les parlementaires participant à la conférence considèrent que:

1. l'Europe qui se dessine à l'échelle du continent repose sur une géographie et des intérêts communs qui sont le fondement d'un espace de démocratie, de paix et de prospérité associant sur un pied d'égalité tous les Etats européens ayant la volonté d'y adhérer;
2. les conflits et les tensions à l'intérieur de cet espace, ainsi que les risques de leur aggravation et extension, exigent de concevoir une coopération assez forte pour y faire face ensemble;
3. cette coopération nécessite notamment l'engagement des parlements, expression de la représentation populaire, et des gouvernements, qui devront manifester leur volonté politique et harmoniser leurs conceptions de l'Europe, dans le respect des identités nationales;
4. les mutations économiques, techniques, écologiques et sociales du monde moderne placent tous les peuples européens devant des problèmes et des risques nouveaux et requièrent une coopération européenne toujours plus intense, s'enrichissant, entre autres, de l'expérience de l'intégration communautaire.

C'est pourquoi les participants à la Conférence:

5. estiment nécessaire de s'accorder sur un projet politique pour l'Europe qui tienne compte aussi bien des réalités de la Communauté des Douze que des différentes structures de coopération existant en Europe;
6. estiment que le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour servir de cadre à cette coopération en raison:
 - de sa vocation, en voie de réalisation, à accueillir tous les Etats européens;
 - de la souplesse de ses méthodes de travail;
 - de la participation de tous les parlements nationaux de l'Europe qui sont représentés dans son Assemblée de plein droit ou au titre d'invité spécial;
 - de sa tradition démocratique qui garantit l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et consolide les régimes démocratiques pluralistes des pays membres;
7. invitent le Conseil de l'Europe à élaborer les instruments juridiques propres à garantir les droits des minorités;
8. invitent les parlements nationaux en coopération avec l'Assemblée parlementaire à organiser des rencontres, en y associant le Parlement européen, afin:
 - d'analyser l'évolution de l'Europe, de dégager les perspectives de son organisation future et d'en consolider l'union;
 - de tenir compte dans leurs travaux notamment de l'apport de la Communauté européenne et de la CSCE;

— and undertake such initiatives and actions of solidarity as are required for European construction;

9. appeal to the heads of state and government to take the initiative within the framework of the Council of Europe to identify common guidelines.

Reporting committee: Committee on Parliamentary and Public Relations.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Order No. 452 (1990).

Draft resolution unanimously adopted by the committee on 11 September 1992.

Members of the committee: MM. *Colombo (Chairman)*, Román, Särkijärvi (*Vice-Chairmen*); Akarcali (*Alternate: Keçeciler*), Amaral, Attard Montalto, Bowden, Büchler, Columberg, Diaz Aguilar, Durand, Eversdijk, Fiorini, Mrs Grzeskowiak, Mrs Haglund, Mrs Hawlicek, MM. Hörcsik, Hughes, Jensen, Konecny, Laakso, Laverge (*Alternate: Seeuws*), Loutfi, Lummer, O'Brien, Mrs Ragnarsdóttir, MM. Regenwetter, Stegagnini (*Alternate: Fioret*), Taliadouros, Vial-Massat (*Alternate: Masseret*), Mrs Willoch.

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

See 17th Sitting, 5 October 1992 (adoption of the draft resolution); Resolution 989.

— de prendre les initiatives et d'entreprendre les actions solidaires que requiert la construction européenne.

9. lancent un appel aux chefs d'Etat et de gouvernement pour qu'ils prennent des initiatives permettant, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de dégager des orientations communes.

Commission chargée du rapport: commission des relations parlementaires et publiques.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Directive n° 452 (1990).

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 11 septembre 1992.

Membres de la commission: MM. *Colombo (Président)*, Román, Särkijärvi (*Vice-Présidents*), Akarcali (*Remplaçant: Keçeciler*), Amaral, Attard Montalto, Bowden, Büchler, Columberg, Diaz Aguilar, Durand, Eversdijk, Fiorini, M^{mes} Grzeskowiak, Haglund, Hawlicek, MM. Hörcsik, Hughes, Jensen, Konecny, Laakso, Laverge (*Remplaçant: Seeuws*), Loutfi, Lummer, O'Brien, M^{me} Ragnarsdóttir, MM. Regenwetter, Stegagnini (*Remplaçant: Fioret*), Taliadouros, Vial-Massat (*Remplaçant: Masseret*), M^{me} Willoch.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 17^e séance, 5 octobre 1992 (adoption du projet de résolution); et Résolution 989.