

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

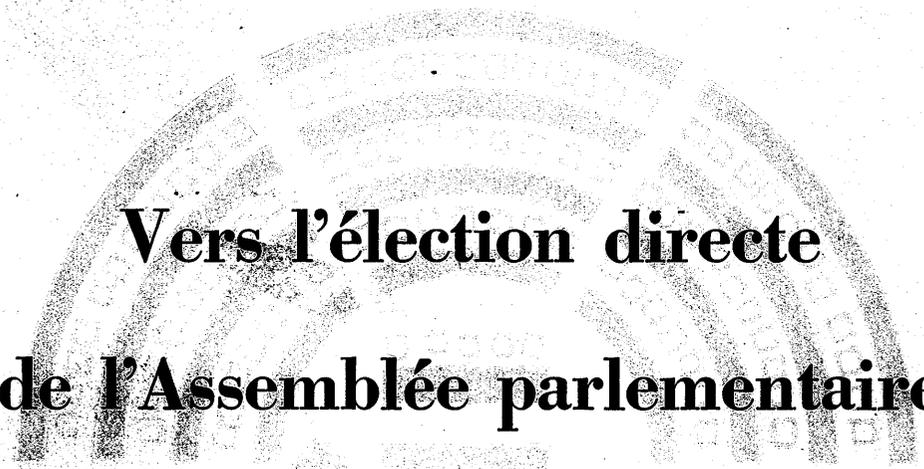
Emilio
BATTISTA

Fernand
DEHOUSSE

Maurice
FAURE

W. J.
SCHUIJT

Ludwig
METZGER



Vers l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne

Avec une préface de M. Hans FURLER
Président de l'Assemblée parlementaire européenne

OCTOBRE 1960

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE COMMUNAUTÉ
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE DU CHARBON ET DE L'ACIER ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

Emilio
BATTISTA

Fernand
DEHOUSSE

Maurice
FAURE

W. J.
SCHUIJT

Ludwig
METZGER

Vers l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne

Avec une préface de M. Hans FURLER

Président de l'Assemblée parlementaire européenne

OCTOBRE 1960

PRÉFACE

Lors de la création de l'Assemblée parlementaire européenne, les traités de Rome ont stipulé que, tout comme l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier qui l'avait précédée, elle serait composée de représentants des Parlements nationaux. Mais ceci ne devait être qu'une solution provisoire, car, en même temps, les traités donnaient mandat à l'Assemblée d'élaborer des projets permettant l'élection au suffrage universel direct.

L'idée d'un Parlement européen, issu d'élections au suffrage universel direct, se retrouve dans de nombreux projets d'unification de l'Europe. En 1693, William Penn publiait déjà un ouvrage intitulé «Le Parlement européen». Tout au début du nouvel essor de la politique européenne, plusieurs tentatives ont été faites de réaliser cette idée, par exemple au Congrès de La Haye en 1948, au Conseil de l'Europe en 1949. Si ces tentatives ont été vouées à l'échec, c'est parce que les oppositions nationales ne peuvent être surmontées que peu à peu, en mettant à profit, avec une prudence extrême, les circonstances du moment. Les traités qui réunissent les six États membres des Communautés européennes donnent pour la première fois la possibilité d'instituer une assemblée parlementaire européenne sur la base d'élections au suffrage universel direct.

L'Assemblée a considéré qu'une de ses tâches les plus essentielles était de répondre au mandat qui lui était confié. Les travaux préparatoires indispensables ont été accomplis en deux ans. L'évolution des Communautés européennes en est arrivée à un point où, de l'avis de l'Assemblée, il serait possible d'envisager des élections au suffrage universel.

Ces élections directes créeraient un lien entre les électeurs de tous les États membres de l'Assemblée, fixeraient l'activité de celle-ci dans leur esprit et donneraient aux représentants la plus haute légitimation possible dans un système démocratique. Il en résulterait pour l'Assemblée une autorité politique plus grande et une plus grande

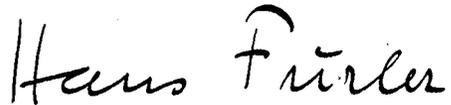
force d'impulsion qui lui permettraient, bien mieux que par le passé, d'activer le processus de l'intégration européenne.

L'histoire nous montre que les Parlements ont toujours été les pionniers de l'unification nationale. L'importance politique de notre Assemblée peut être décisive pour l'avenir de l'Europe, ce qui ne serait pas le cas si ses pouvoirs étaient limités aux questions économiques. Dès sa constitution, l'Assemblée parlementaire européenne a également assumé des tâches politiques. A l'avenir, celles-ci doivent encore davantage être portées au premier plan. Si l'Assemblée n'avait pas ce caractère politique, on pourrait craindre que des élections directes ne renforcent pas son autorité au point où on l'espère.

La présente brochure comprend les études approfondies du groupe de travail institué par l'Assemblée, les discussions de la commission compétente des affaires politiques et des questions institutionnelles, les débats publics de l'Assemblée et les décisions adoptées en séance plénière en conclusion de tous ces travaux. Ces documents sont l'expression des efforts de l'Assemblée, qui ne visaient pas à présenter une œuvre juridique parfaite, mais à faciliter au choix entre les diverses possibilités politiques du moment.

Parfaire l'unification européenne, telle est la mission historique de la génération actuelle. Il est fait appel à tous, et tous doivent avoir la possibilité de contribuer à cette œuvre grâce aux principes démocratiques qui sont les nôtres.

Bonn, octobre 1960



Président
de l'Assemblée parlementaire européenne

SOMMAIRE

Emilio
BATTISTA

Introduction 9

Fernand
DEHOUSSE

Première partie: Considérations générales 17

Chapitre I: Le groupe de travail 17

A. Institution et composition 17

B. Le mandat 18

C. La méthode de travail et les consultations . . . 18

D. Principaux documents utilisés 22

E. Réunions 23

Chapitre II: Le mandat de l'Assemblée pour l'élection
de ses membres au suffrage universel
direct 24

Chapitre III: L'aspect politique de l'élection 30

A. L'opportunité et l'importance de l'élection dans
la structure actuelle des Communautés 30

B. Le problème des pouvoirs de l'Assemblée . . . 32

Maurice
FAURE

Deuxième partie: Composition de l'Assemblée élue . . . 35

Chapitre I: Le nombre des membres de l'Assemblée
élue 35

Chapitre II: Les liens avec les Parlements nationaux . 38

Chapitre III: Le mandat parlementaire européen . . . 43

W. J.
SCHUIJT

Troisième partie: Régime électoral	47
Chapitre I: Système électoral	47
A. Recherche initiale d'un système électoral uni- forme pour les six États membres	47
B. Difficultés rencontrées pour la réalisation d'un système électoral uniforme	50
C. Période transitoire et régime définitif	50
D. Vacance d'un siège	52
Chapitre II: Électorat	53
Chapitre III: Éligibilité.	54
Chapitre IV: Admission des partis politiques	55
Chapitre V: Date des élections.	56
Chapitre VI: Vérification des pouvoirs.	58
Chapitre VII: Remboursement des frais électoraux	58
Chapitre VIII: Commission consultative intérimaire	60
Quatrième partie: Problème de la représentation des pays et territoires d'outre-mer	61

Ludwig
METZGER

TEXTES ADOPTÉS

Résolution portant adoption d'un projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct	69
Résolution relative à la suite à donner au projet de convention	76
Résolution relative à la procédure électorale pendant la période transitoire	77
Résolution relative à l'élargissement des compétences de l'Assemblée	78
Déclaration d'intention relative à l'association des représentants parle- mentaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne	79

Emilio BARRISTA

président de la commission des
affaires politiques et des questions
institutionnelles

INTRODUCTION

L'Assemblée parlementaire européenne, en approuvant le 17 mai 1960 un projet de convention pour son élection au suffrage universel direct, a exécuté le mandat que les traités instituant les trois Communautés européennes lui avaient confié et a conclu ainsi le long travail qui s'est effectué au sein de sa commission des affaires politiques et des questions institutionnelles et surtout grâce au groupe de travail qu'elle a créé.

En effet, dès la constitution de l'Assemblée parlementaire européenne en mars 1958, la commission des affaires politiques a fixé son attention sur la signification politique du passage du mode actuel de désignation indirecte des membres de l'Assemblée à l'élection directe, tant pour l'accroissement du prestige politique de l'Assemblée que d'une façon générale pour le progrès de l'édification de l'Europe. La création d'un groupe de travail spécial composé de parlementaires éminents fut la manifestation concrète de cette prise de conscience. La présidence en fut confiée à M. Dehousse qui, avec une ténacité inlassable, n'a cessé de souligner combien il était urgent et important d'élaborer en temps opportun un projet de convention permettant d'organiser ces élections le plus rapidement possible. M. Santero, fervent partisan de l'idée européenne, a été élu vice-président. Le groupe comptait parmi ses membres deux signataires des traités de Rome, MM. Martino et Faure.

Le groupe de travail a commencé immédiatement ses travaux par un examen approfondi, tant sur le plan théorique que sur le plan scientifique, de tous les aspects des problèmes connexes à ces élections sans toutefois perdre de vue le climat politique dans lequel les propositions de l'Assemblée doivent se situer, notamment la structure

actuelle des Communautés européennes, les espoirs concrets et les difficultés réelles qui se présentent et, enfin, la tendance des gouvernements et des Parlements nationaux. Toute une série de consultations ont permis au groupe de formuler des propositions qui constituent un compromis entre ce qu'il serait souhaitable et ce qu'il est possible d'obtenir.

Au cours de réunions successives qui eurent lieu à Rome du 4 au 8 mars 1960, la commission des affaires politiques a examiné et approuvé un ensemble de documents qui sont le fruit de plus d'une année d'études et d'enquêtes du groupe de travail.

La commission a rendu hommage à l'activité du groupe qui mérite tous les éloges et a exprimé sa satisfaction en approuvant pleinement les conclusions qu'il avait élaborées. Tant la discussion générale approfondie que la discussion des différents articles ont en effet révélé que la commission souscrivait dans les grandes lignes à la manière dont le groupe avait envisagé les problèmes nombreux et complexes qui se posent en ce domaine. Pour toute modification, la commission a apporté quelques précisions qui, loin d'en rompre l'harmonie, complètent le texte du projet. C'est pour ces raisons et pour tirer parti de l'excellent travail du président Dehousse, de MM. Faure, Schuijt, Metzger et Carboni que la commission a estimé opportun de confirmer ces rapporteurs dans leur charge. En conclusion de ses travaux, la commission a formulé les propositions qui permettront de faciliter par la suite la procédure devant conduire à l'approbation de ce projet par les Conseils des Communautés et les Parlements des États membres.

Le but essentiel de ce projet, que la commission a soumis à l'examen de l'Assemblée au cours des séances des 10 et 11 mai 1960 et que l'Assemblée a approuvé le 17 mai, est de permettre, dans un délai raisonnablement bref, le passage du mode de désignation des membres de l'Assemblée au sein des Parlements nationaux, pratiqué à l'heure actuelle, à l'élection directe de tous les membres de l'Assemblée. Ce passage doit cependant s'opérer progressivement au cours d'une période transitoire durant laquelle le mode de désignation actuel sera maintenu pour un tiers des membres.

Les nécessités qui découlent des élections au suffrage universel direct et le désir de conserver, en tout cas pour la période transitoire, un lien organique avec les Parlements nationaux, ont incité l'Assemblée, comme l'avait déjà proposé le groupe, à tripler le nombre des membres de l'Assemblée actuelle. En outre, ces membres pourront cumuler, pendant la période transitoire, le mandat national et le mandat européen.

Au cours de la même période transitoire, le système électoral sera fixé dans les divers États membres par des lois nationales qui devront être aussi conformes que possible aux principes généraux indiqués dans le projet de convention. Les élections auront lieu à la même date dans les six pays et ne devront coïncider avec aucune autre élection nationale. L'uniformité de la procédure ainsi obtenue dans les grandes lignes ne s'oppose pas à une décentralisation provisoire des lois électorales.

La possibilité et l'opportunité de formuler des principes généraux destinés à mieux réglementer les systèmes électoraux nationaux ont été longuement discutées et pesées, tant au groupe de travail et à la commission que durant les débats de l'Assemblée. L'idée de rechercher des principes communs aux systèmes électoraux actuellement en vigueur dans les six pays ou au moins d'avoir recours, pour définir ces principes, à un comité d'experts en matière électorale a été défendue avec une conviction et une ténacité auxquelles l'Assemblée a rendu hommage. Compte tenu de ces arguments, elle a fait connaître dans une résolution son intention de suivre de près l'élaboration des lois électorales nationales.

L'introduction de la notion de période transitoire a permis de surmonter maintes difficultés résultant de l'opposition entre une conception idéale de la nature des fonctions de l'Assemblée parlementaire élue et la nécessité de tenir compte des difficultés et des impératifs de la situation politique. Au cours de la discussion à l'Assemblée, on a signalé que le danger inhérent à tout système transitoire est que celui-ci tend, par force d'inertie, à se perpétuer; ce danger a paru particulièrement grave en ce qui concerne le système électoral. Mais, en dernière analyse, les premières élections européennes constitueront une expérience entièrement nouvelle et l'Assemblée a estimé plus sage de faire preuve d'une certaine prudence.

Partant de la nécessité d'une phase transitoire, on a renoncé à certaines solutions meilleures sur le plan idéal. Parmi les orateurs qui sont intervenus en séance, certains auraient préféré, par exemple, que l'on procède immédiatement à l'élection au suffrage universel direct de toute l'Assemblée ou que l'on fixe immédiatement les principes d'un système électoral européen uniforme. En outre, bon nombre d'entre eux auraient souhaité que dans ces conditions le mandat parlementaire européen et le mandat national fussent déclarés incompatibles afin de permettre aux futurs membres de l'Assemblée de se consacrer entièrement à la cause de l'Europe. Enfin, tous, sans exception, auraient voulu que dès à présent la future Assemblée se vît attribuer des pouvoirs et des compétences plus conformes à sa nature parlementaire.

L'Assemblée a suivi la commission qui, après avoir longuement examiné les différents aspects du problème, avait jugé opportun de dissocier, contrairement aux désirs de certains de ses membres, la question des élections directes et celle de l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée. En effet, la commission était d'avis qu'il était préférable pour le succès du projet qu'elle a élaboré de ne pas y ajouter les difficultés supplémentaires que le problème des pouvoirs n'aurait pas manqué de susciter. En prenant une décision pour ainsi dire stratégique, la commission n'a pas sous-estimé l'importance du problème des pouvoirs et celle de ses rapports incontestables avec les élections. Elle a, en effet, décidé d'étudier ce problème en temps opportun et a désigné M. Poher, président du groupe démocrate-chrétien, comme rapporteur.

Dans une résolution, l'Assemblée a précisé les intentions de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles en soulignant la nécessité impérieuse d'élargir ses compétences, spécialement afin qu'elle puisse exercer, dans une certaine mesure, un pouvoir législatif ainsi qu'un contrôle politique et budgétaire. La commission est donc tenue de présenter le plus rapidement possible des propositions concrètes.

Si l'Assemblée n'a pu s'occuper simultanément des deux problèmes, son intention est cependant de traiter sans tarder également le problème de l'extension des pouvoirs. Ainsi, il sera possible que le résultat de ses délibérations sur l'extension de ses pouvoirs parvienne aux Conseils de ministres dans le délai qui leur est nécessaire pour prendre, au sujet de la convention pour les élections au suffrage universel direct, les décisions de leur compétence.

Des réserves de caractère général ont toutefois incité un nombre restreint de membres de l'Assemblée à s'abstenir du vote ou à voter contre le projet de convention encore qu'ils aient explicitement déclaré ne pas dénier le principe ou la nécessité d'élections au suffrage universel direct. La grande majorité a estimé que la portée historique et politique des élections européennes valait la peine de sacrifier certaines positions de principe, jugeant en somme plus important que les premières élections puissent avoir lieu rapidement dans des conditions acceptables pour les Parlements et les gouvernements.

D'autre part, le projet de convention contient certaines dispositions d'importance capitale qui traitent des compétences de l'Assemblée élue à la fin de la période transitoire. Non seulement l'Assemblée aura alors la faculté de mettre fin à cette période, mais elle devra aussi déterminer le système électoral par lequel elle sera élue par la suite; pour certains des points les plus controversés, la solution a donc été renvoyée à la nouvelle Assemblée qui sera en mesure de tirer parti de l'expérience acquise au cours des premières élections. Et c'est pour donner à l'Assemblée toute latitude pour tirer ses conclusions que l'on a renoncé à insérer dans le projet de convention, comme certains membres l'avaient suggéré, des principes généraux qui auraient lié l'Assemblée pour la période définitive.

Le projet de convention qui a été traité ici dans ses grandes lignes est essentiellement l'œuvre du groupe de travail. La commission y a ajouté quelques points de détail; elle a jugé opportun de laisser à l'Assemblée élue le soin de régler la question controversée de la compatibilité du mandat européen et du mandat national à la fin de la période transitoire et a précisé par la même occasion que la compatibilité n'a été admise que pour cette période. A propos de l'éligibilité, la commission a estimé opportun, étant donné le caractère européen des élections, de prévoir la possibilité pour un citoyen d'un des six pays de poser sa candidature dans n'importe lequel de ces pays. En outre, la commission a jugé opportun d'introduire l'idée d'un remboursement partiel des dépenses électorales en faveur des candidats ou des listes ayant réuni au

moins 10% des suffrages exprimés. Ce remboursement, à imputer sur le budget de l'Assemblée, est une innovation radicale dans les usages électoraux de certains pays pour lesquels il pourra constituer une expérience utile du fait qu'il contribue à l'indépendance financière des partis, sans favoriser pour autant la naissance de partis minoritaires qui ne reflètent d'aucune façon l'opinion publique. Enfin, la commission a inséré une disposition qui engage les États membres à prendre au plus tôt toutes les mesures nécessaires à l'adoption de la convention, conformément à leurs règles constitutionnelles. Ces dispositions complémentaires ont été adoptées.

La discussion à l'Assemblée a été très approfondie et particulièrement passionnée. Une cinquantaine d'amendements attestent le grand intérêt que les parlementaires ont porté à cette question vitale. Une dizaine de modifications ou d'amendements additifs approuvés par la commission elle-même ont été apportés aux textes qu'elle a présentés. Sans altérer sensiblement la physionomie du projet, ils ont contribué pour une large part à régler des questions de détail. On a établi avec plus de rigueur la procédure selon laquelle les Parlements nationaux désigneront pendant la période transitoire le tiers des membres de l'Assemblée. Les Parlements nationaux devront en effet veiller à une représentation équitable des divers groupes politiques. L'ensemble des prescriptions relatives à l'incompatibilité est susceptible de révision par la nouvelle Assemblée à la fin de la période transitoire. L'âge à partir duquel il est possible d'être électeur ou éligible a été fixé, l'Assemblée ayant renoncé à établir un maximum et un minimum.

Le projet de convention que l'Assemblée a approuvé, et auquel les rapports de MM. Dehousse, Faure et Schuijt servent de commentaires, constitue le texte par lequel l'Assemblée a exécuté le mandat qui lui a été confié par les articles 138 du traité de la C.E.E., 108 du traité de l'Euratom et 21 du traité de la C.E.C.A. Il représente en effet une proposition concrète et détaillée qui permet l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct et sur laquelle les Conseils devront statuer.

Toutefois, d'autres problèmes, également importants, se sont posés à propos des élections; n'ayant pu être résolus dans le texte du projet de convention, ils ont fait l'objet de résolutions complémentaires.

Il s'agit avant tout de l'ensemble des problèmes relatifs à la représentation parlementaire des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne. Le rapport de M. Metzger expose les motifs politiques et juridiques pour lesquels il n'a pas semblé possible que les représentants de ces pays fassent partie de l'Assemblée élue au suffrage universel direct. L'Assemblée n'a toutefois pas sous-estimé l'importance d'une collaboration, également sur le plan parlementaire, entre l'Europe et les pays associés. Au moment de l'adoption du projet de convention, elle a donc voté une résolution dans laquelle elle manifeste sa volonté de réaliser cette collaboration sur une base paritaire et selon des modalités à fixer d'un commun accord.

Contrairement au projet de convention, cette résolution est toutefois indépendante du mandat de l'Assemblée concernant les élections. Elle est destinée à attirer l'attention sur un problème important mais dont la solution dépasse le problème spécial des élections, et c'est dans cette idée que cette résolution a été transmise aux Conseils en même temps que le projet de convention.

Enfin, et grâce surtout à M. Carboni, le groupe de travail et la commission ont étudié le problème de l'information de l'opinion publique européenne, problème auquel la perspective des élections donne une urgence particulière. Aussi l'Assemblée a-t-elle adopté une résolution dans laquelle elle demande au bureau de mettre à la disposition des services compétents les moyens permettant de préparer l'opinion publique aux élections européennes. Cette résolution a donc un caractère purement interne.

Il a également été suggéré à l'Assemblée d'effectuer avant les élections européennes une consultation de l'opinion publique sur le principe des élections elles-mêmes. Cette intéressante suggestion sera examinée par la commission des affaires politiques en raison de la complexité des problèmes d'ordre constitutionnel à laquelle se heurte sa réalisation dans certains États membres.

La commission des affaires politiques n'a pas estimé que sa tâche s'achevait avec la présentation à l'Assemblée de l'ensemble des documents dont il est question ci-dessus et par lesquels elle fait connaître ses propositions au sujet des élections européennes. Elle s'est également souciée de la procédure à laquelle ce projet de convention sera soumis et qui avait déjà été précisée dans l'analyse juridique contenue dans le rapport de M. Dehousse.

Selon cette procédure arrêtée par les traités, le projet de convention, une fois approuvé par l'Assemblée, a été transmis pour adoption aux Conseils de ministres des trois Communautés. Le climat favorable dans lequel se sont développées, au cours de ces premières années d'activité, les relations entre l'Assemblée et les Conseils et au sujet duquel l'Assemblée a déjà eu l'occasion de se féliciter, a montré que l'étroite collaboration de ces institutions permettait de résoudre les principaux problèmes de la politique européenne. Si cela est vrai en général, il est évident que cette collaboration sera particulièrement nécessaire et utile dans un domaine qui touche de si près l'Assemblée, sa composition et son avenir.

Il serait difficile d'imaginer que les Conseils puissent s'écarter sensiblement d'une proposition de l'Assemblée sans consulter celle qui est directement intéressée, sans donner de motifs et sans discuter de l'opportunité des modifications. Il serait difficile aussi d'imaginer que le régime de la future Assemblée puisse être fixé unilatéralement par les ministres. Qu'une collaboration entre ces institutions ne doit pas impliquer un abandon des pouvoirs ou des prérogatives fixées par les traités, cela va de soi. Le terrain sur lequel se situent les rapports entre les Conseils et l'Assemblée est plutôt politique que juridique.

Ainsi que l'a dit le président en exercice du Conseil de la C.E.E. à la session de l'Assemblée de mars 1960, «il est nécessaire qu'entre nos institutions . . . s'établisse une forme propre de collaboration permettant de faire comprendre les raisons pour lesquelles les Conseils ont pu s'écarter de l'avis de l'Assemblée». Différents moyens concrets d'établir une collaboration en vue du problème des élections ont été étudiés tant par le groupe de travail que par la commission. Il serait par exemple concevable que l'on établisse une «navette» entre les Conseils et l'Assemblée. Si par conséquent les Conseils estimaient devoir modifier sensiblement les propositions de l'Assemblée, on pourrait prévoir le renvoi du projet à l'Assemblée en vue d'un nouvel examen. Cette formule n'a toutefois paru ni la plus opportune, ni la plus rapide. Il serait, en revanche, bien préférable d'arrêter des modalités permettant un dialogue entre les institutions intéressées.

On a ensuite étudié la possibilité de discuter du projet de convention en présence des Conseils à l'occasion d'une session spéciale de l'Assemblée. Cette discussion serait certainement utile pour faire connaître à l'opinion publique les problèmes inhérents aux élections, mais, en raison de son ampleur et de sa publicité, il paraît peu probable qu'elle puisse éliminer les divergences possibles.

L'importance et la complexité des problèmes ainsi que la nécessité de parvenir à un accord exigent par contre la réalisation d'une forme de collaboration plus appropriée qui a déjà des précédents. Par une résolution consacrée à ce sujet, l'Assemblée a constitué une délégation à laquelle elle a donné mandat de se mettre en rapport avec les autorités compétentes des États membres et les Conseils de ministres des Communautés européennes afin de faciliter l'adoption et l'entrée en vigueur, dans les meilleurs délais, de la convention. L'expérience montre que les contacts avec les organes responsables sont plus utiles que les assemblées publiques, surtout lorsqu'il s'agit de discuter de questions complexes et délicates.

De cette manière, la délégation sera en mesure de connaître exactement les différentes positions et les difficultés auxquelles pourrait se heurter le projet. Elle sera donc préparée pour discuter directement avec les Conseils de ministres avant que ceux-ci ne prennent une décision. Si la délégation le jugeait utile, elle pourrait faire part des résultats de sa mission auprès des gouvernements à la commission des affaires politiques avant d'entamer la discussion avec les Conseils.

La convention une fois adoptée par les Conseils sera adressée aux États membres avec la recommandation de l'adopter selon leurs règles constitutionnelles respectives.

A ce sujet, on a avancé de source autorisée la thèse selon laquelle il serait inutile de procéder à l'approbation parlementaire de la convention puisqu'il s'agit de l'exécution d'une tâche prescrite par un traité international. Le groupe de travail, comme le montre le rapport de son président, n'a pas jugé politiquement opportun d'approfondir les possibilités juridiques que lui offre cette thèse, estimant qu'il aurait été

difficile de préparer dans les différents pays des élections générales sans l'accord préalable des Parlements. Il est évident qu'en dehors des possibilités offertes par les constitutions respectives les gouvernements pourront, le moment venu, considérer l'opportunité politique de renoncer à la phase d'approbation parlementaire.

Si toutefois les Parlements nationaux étaient appelés à ratifier la convention, ce serait aux membres de l'Assemblée actuelle de la commenter, de la défendre et de la faire adopter. En effet, l'Assemblée a terminé ses travaux avec la conviction que l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct apportera une contribution décisive au processus d'unification politique de l'Europe et escompte donc que tous les parlementaires qui croient à la nécessité de cette unification contribueront activement à la mise en œuvre rapide de la convention adoptée par notre Assemblée.

Fernand DEHOUSSE
président du groupe de travail

PREMIÈRE PARTIE:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Chapitre I: LE GROUPE DE TRAVAIL

A. Institution et composition

Le groupe de travail pour les élections européennes ⁽¹⁾ a été constitué le 22 octobre 1958 au sein de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles.

Au moment de sa constitution, il était composé de 9 membres: MM. Boutemy ⁽²⁾, Carboni, Corniglion-Molinier ⁽³⁾, Dehousse, Van der Goes van Naters, Metzger, M^{me} Probst, MM. Santero et Schuijt.

Lors de sa première réunion, le groupe de travail a élu M. Dehousse à la présidence et M. Santero à la vice-présidence.

Par délibération de la commission des affaires politiques du 16 mars 1959, le nombre des membres du groupe de travail a été porté à 13. A cette occasion, ont été nommés MM. Kopf, Legendre, Margue ⁽⁴⁾ et Gaetano Martino.

⁽¹⁾ Au moment de sa création, il fut d'abord dénommé «sous-commission pour le suffrage universel».

⁽²⁾ En octobre 1959, M. Boutemy, décédé, a été remplacé par M. Filliol.

Par application de l'article 41, paragraphe 3, du règlement, M. Filliol a été suppléé par M. Peyrefitte.

⁽³⁾ A la suite des élections françaises de 1958, M. Corniglion-Molinier a été remplacé, de janvier à mars 1959, par M. Pleven et ultérieurement par M. Maurice Faure.

⁽⁴⁾ M. Margue, ayant quitté la vie politique, a été remplacé par M. Fischbach à partir du mois de mai 1959.

Ont également assisté aux travaux du groupe en qualité d'observateurs:
M. Bohy, président de la commission des questions juridiques, du règlement et des immunités,

M. Battista, président de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles ⁽¹⁾,

M. Poher, rapporteur de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles ⁽²⁾.

Le président de la Commission de la C.E.E. a été représenté par M. Bourguignon, son conseiller spécial.

B. Le mandat

Les articles 138 du traité de la C.E.E., 108 du traité de l'Euratom et 21 du traité de la C.E.C.A. (modifiés par la «convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes») donnent mandat à l'Assemblée d'élaborer des projets en vue de permettre son élection au suffrage universel direct, selon une procédure uniforme dans tous les États membres.

Suivant la répartition des compétences au sein de l'Assemblée, la tâche de préparer ces projets appartient à la commission des affaires politiques, qui a créé à son tour, conformément à l'article 40, paragraphe 2, du règlement, le groupe de travail. Elle lui a confié la mission d'étudier l'ensemble des problèmes découlant de l'élection et de lui faire rapport à ce sujet.

Le groupe de travail a établi un «projet de convention» portant application des articles 138 du traité de la C.E.E., 108 du traité de l'Euratom et 21 du traité de la C.E.C.A., sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct. Ce projet est accompagné de cinq rapports formant l'exposé des motifs.

Le projet de convention doit être soumis à la commission des affaires politiques et ensuite à l'Assemblée pour examen et adoption, avant d'être communiqué aux Conseils de ministres des Communautés européennes.

C. La méthode de travail et les consultations

Le groupe de travail a consacré ses premières séances à un tour d'horizon très large, portant sur les divers problèmes susceptibles d'entrer dans sa compétence.

Il a, d'autre part, estimé qu'une telle étude ne pouvait se poursuivre en vase clos, mais devait comporter des prises de contact sur place avec des personnalités des six pays qualifiées pour le documenter.

⁽¹⁾ A partir de juillet 1959.

⁽²⁾ Après sa désignation comme rapporteur, le 9 décembre 1959.

Le groupe s'est adressé dans ce but à des personnalités gouvernementales et à des leaders parlementaires. Il a également consulté différents experts des gouvernements et des partis ainsi que des experts indépendants.

En procédant de la sorte, le groupe a constamment eu pour but d'établir un projet formant une sorte de commun dénominateur entre les points de vues qui lui ont été exposés de manière à faciliter les ratifications.

On trouvera ci-dessous le relevé des missions d'information accomplies par le groupe de travail.

a) *Bonn*, 11 et 12 juin 1959

Le groupe de travail a consulté:

MM. von Merkatz, ministre des affaires du Bundesrat

Adelmann, du parti démocrate-chrétien

Dittrich, du parti démocrate-chrétien

Furler, du parti démocrate-chrétien

Goergen, du parti démocrate-chrétien

Hahn, du parti démocrate-chrétien

Paul, du parti social-démocrate

Hermens, professeur de sciences politiques et directeur de l'institut des sciences politiques de l'université de Cologne

Sternberger, professeur de sciences politiques et directeur de l'institut des sciences politiques de l'université de Heidelberg

Carstens, directeur au ministère des affaires étrangères

Schäffer, directeur au ministère de l'intérieur

Seiffert, conseiller au ministère de l'intérieur

b) *Paris*, 8 et 9 juillet 1959

Le groupe de travail a consulté:

MM. Colin, président national du mouvement républicain populaire

Jacquet, membre du comité directeur de la S.F.I.O.

Roubert, membre du bureau exécutif de la S.F.I.O.

Courtin, président de l'organisation française du mouvement européen et professeur à la faculté de droit de Paris

Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris

c) *La Haye*, 17 et 18 septembre 1959

Le groupe de travail a consulté:

- MM. Bruins Slot, président du groupe parlementaire du parti antirévolutionnaire
- Burger, président du groupe parlementaire du parti du travail
- Oud, président du groupe parlementaire du parti libéral
- Romme, président du groupe parlementaire du parti catholique populaire
- Tilanus, président du groupe parlementaire de l'union chrétienne historique
- M^{me} Verwey-Jonker, membre du Comité économique et social
- MM. van Ommen Kloeke, directeur au ministère de l'intérieur
- Schlichting, recteur de l'université de Nimègue
- Albering, membre du bureau du parti catholique populaire
- Dettmeyer, membre du bureau du parti libéral
- den Uyl, membre du bureau du parti du travail

d) *Rome*, 15, 16 et 17 octobre 1959

Le groupe de travail a consulté:

- MM. Salizzoni, secrétaire général adjoint du parti démocrate-chrétien
- Malagodi, secrétaire général du parti libéral
- Saragat, secrétaire général du parti social-démocrate
- Pacciardi, président du conseil italien du mouvement européen et membre du bureau du parti républicain
- De Vita, membre du bureau du parti républicain
- Roberti, président du groupe parlementaire du mouvement social italien
- Picella, secrétaire général du Sénat de la République
- Piermani, secrétaire général de la chambre des députés
- Monaco, professeur de droit international à l'université de Rome, secrétaire général du contentieux diplomatique au ministère des affaires étrangères
- Schepis, expert en matière électorale, professeur de statistique à l'université de Rome
- Falchi, expert du ministère des affaires étrangères

e) *Luxembourg*, 16 novembre 1959

Le groupe de travail a consulté:

- MM. Margue, vice-président du parti social-chrétien
- Biever, président de la fraction parlementaire du parti social-chrétien

Cravatte, président du parti ouvrier socialiste luxembourgeois
Wilwertz, ancien ministre et membre du bureau du parti ouvrier socialiste luxembourgeois
Thorn, secrétaire général du parti démocrate
Meris, secrétaire général de la chambre des députés

f) *Bruxelles*, 17 et 18 novembre 1959

Le groupe de travail a consulté:

MM. Wigny, ministre des affaires étrangères
Tindemans, secrétaire national du parti social-chrétien
Vermeylen, ancien ministre de l'intérieur et membre du bureau du parti socialiste
Dreze, secrétaire général du parti libéral
van Houte, directeur au ministère de l'intérieur

Le groupe de travail a également pris des contacts avec d'autres personnalités au cours de réceptions officielles données à l'occasion de ses visites.

A *Bonn*, le groupe de travail a été reçu par:

MM. Gerstenmaier, président du Bundestag
Adenauer, chancelier fédéral
von Merkatz, ministre des affaires du Bundesrat⁽¹⁾
Schröder, ministre de l'intérieur

A *Paris*, le groupe de travail a été l'hôte de:

MM. Monnerville, président du Sénat
Chaban-Delmas, président de l'Assemblée nationale
Couve de Murville, ministre des affaires étrangères

A *La Haye*, le groupe de travail a rencontré:

MM. Jonkman, président de la première chambre des États généraux
Kortenhorst, président de la deuxième chambre des États généraux
Korthals, vice-président du Conseil
Toxopeus, ministre de l'intérieur
Van Houten, secrétaire d'État aux affaires étrangères

⁽¹⁾ Remplaçant M. von Brentano, ministre des affaires étrangères, retenu à la conférence de Genève.

A *Rome*, le groupe de travail a eu l'occasion de s'entretenir avec :

MM. Merzagora, président du Sénat de la République
Leone, président de la chambre des députés
Segni, président du Conseil des ministres
Pella, ministre des affaires étrangères
Taviani, ministre des finances

A *Luxembourg*, le groupe de travail a été reçu par :

MM. J. Bech, président de la chambre des députés
Werner, président du gouvernement
Schaus, ministre des affaires étrangères
Grégoire, ministre de l'intérieur

Au cours de ses visites à Luxembourg et à Bruxelles, le groupe de travail a eu en outre un échange de vues avec :

MM. Malvestiti, président de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Coppé, vice-président de la Haute Autorité de la C.E.C.A.
Marjolin, vice-président de la Commission de la C.E.E.
Lemaïgnen, membre de la Commission de la C.E.E.
Hirsch, président de la Commission de l'Euratom
Sassen, membre de la Commission de l'Euratom

En ce qui concerne le problème de la représentation des pays et territoires d'outre-mer au sein de l'Assemblée, le groupe de travail a demandé l'avis des trois membres de l'Assemblée actuellement désignés par le Sénat de la Communauté française :

MM. Corniglion-Molinier (république de Côte-d'Ivoire)
Ramizason (République malgache)
Vial (fédération du Mali)

D. Principaux documents utilisés

Les travaux du groupe ont été facilités par de nombreuses études qui sont venues à sa connaissance ou qui lui ont été soumises. On mentionnera notamment :

— des extraits du rapport aux ministres des affaires étrangères établi en 1954 par la conférence intergouvernementale pour la Communauté politique européenne;

— la brochure du mouvement européen intitulée: «Vers l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée parlementaire européenne», rapport d'une commission d'études;

— une proposition de M^{me} Probst, relative à un mode de scrutin d'après les principes de la représentation proportionnelle combinés avec ceux du vote majoritaire;

— une note concernant l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, établie par le professeur van den Bergh, de l'université municipale d'Amsterdam;

— un projet de définition des principes régissant un système d'élection des membres de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage direct, établi par le professeur Giovanni Schepis;

— une note du professeur Vedel sur la représentation des pays et territoires d'outre-mer au sein de l'Assemblée parlementaire européenne.

Enfin, le groupe de travail a constamment bénéficié du précieux concours qui lui a été apporté par les services compétents du secrétariat de l'Assemblée. Il tient à exprimer sa particulière gratitude à:

MM. de Nerée tot Babberich, secrétaire général

Van den Eede, directeur des commissions et des études parlementaires

d'Arvisenet, directeur de la documentation parlementaire et de l'information

Lagache, directeur adjoint de la documentation parlementaire et de l'information

M^{me} Bubba, conseiller aux études parlementaires

MM. Westerterp, premier secrétaire du groupe de travail et de la commission des affaires politiques

Balbani, secrétaire

Vinci, secrétaire

E. Réunions

Le groupe a tenu de nombreuses séances de travail afin d'étudier les divers problèmes soulevés par l'élection et de préciser les solutions sur les différents points.

Après sa réunion constitutive qui a eu lieu le 22 octobre 1958 à Strasbourg, le groupe s'est réuni les:

23 octobre 1958 à Strasbourg

13 décembre 1958 à Bruxelles

12 janvier 1959 à Strasbourg

31 janvier 1959 à Bruxelles

17 février 1959 à Bruxelles

23 mars 1959 à Bruxelles
8 avril 1959 à Strasbourg
22 et 23 mai 1959 à Bruxelles
11 et 12 juin 1959 à Bonn
8 et 9 juillet 1959 à Paris
17 et 18 septembre 1959 à La Haye
15, 16 et 17 octobre 1959 à Rome
9 novembre 1959 à Bruxelles
16 novembre 1959 à Luxembourg
17 et 18 novembre 1959 à Bruxelles

Le groupe a consacré ses réunions des 16, 17 et 18 décembre 1959 à Paris à la discussion et à l'adoption du texte de projet de convention.

Ce texte a été établi dans sa version définitive par un comité de rédaction composé du président, du vice-président et de membres du secrétariat, qui s'est réuni le 29 décembre à Bruxelles. Le comité de rédaction a été assisté dans ses travaux par M. Paul Reuter, professeur à la faculté de droit de l'université de Paris, dont l'avis éclairé a été particulièrement précieux.

Le groupe de travail a adopté le texte définitif du projet de convention lors d'une réunion qui a eu lieu le 12 janvier 1960 à Strasbourg.

Les rapports qui constituent l'exposé des motifs du projet de convention ont été adoptés lors des réunions qui ont eu lieu les 2, 3 et 4 février 1960 à Bruxelles.

Au total, le groupe de travail a siégé 30 jours.

Chapitre II: LE MANDAT DE L'ASSEMBLÉE POUR L'ÉLECTION DE SES MEMBRES AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

Les articles 21 du traité C.E.C.A. ⁽¹⁾, 138 du traité C.E.E. et 108 du traité Euratom disposent chacun en leur alinéa 3:

«L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres.

Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

L'interprétation de ces dispositions a posé au groupe de travail plusieurs questions d'ordre juridique.

⁽¹⁾ Modifié par la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, annexée aux traités de Rome.

La première question que le groupe a retenue a été celle de savoir si le projet que l'Assemblée est appelée à élaborer implique une modification des traités ou s'il constitue l'exécution d'une disposition de ces derniers, et donc un complément qui laisse celle-ci intacte.

Il ne s'agit pas là d'une question théorique, car, comme l'explique en détail le rapport de M. Maurice Faure, le groupe est rapidement arrivé à la conviction que l'élection rend politiquement et techniquement nécessaire une augmentation du nombre des membres de l'Assemblée.

Le groupe a tranché ce point d'une façon très nette. Il a estimé que, de toute manière, l'alinéa 1 des articles en cause ⁽¹⁾ se trouvera nécessairement modifié lorsque l'Assemblée sera élue au suffrage universel direct. Dès lors, le groupe a considéré que l'alinéa 3 établit une procédure par laquelle les traités peuvent être révisés dans la mesure requise par l'élection directe de l'Assemblée. Autrement dit, la nature juridique de cet alinéa est à son avis celle d'une clause de révision partielle et limitée.

L'opinion du groupe a trouvé un appui dans l'examen d'autres textes des traités. On sait, en effet, que ces derniers comportent tous une clause de révision générale, comme c'est souvent l'usage dans les traités internationaux (articles 96 du traité C.E.C.A., 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom). A côté de ces règles générales, qui fixent la procédure par laquelle n'importe quelle disposition des traités peut être modifiée, il existe dans ces mêmes traités plusieurs articles qui prévoient des procédures de révision susceptibles d'affecter certaines dispositions particulières. Tel est le cas, par exemple, de celle connue à la C.E.C.A. sous le nom de «petite révision» (article 95, alinéa 3) et de celles indiquées à l'article 14, paragraphe 7, du traité C.E.E. ainsi qu'aux articles 76, 85 et 90 du traité Euratom.

La deuxième question que le groupe a examinée a été celle de la procédure établie par l'alinéa 3 précité.

Le groupe a constaté sans peine que cette procédure n'est pas retenue par d'autres dispositions des traités et qu'elle constitue donc un cas spécial. Son étude a eu pour objet de déterminer si cette procédure doit être considérée comme exceptionnelle et impose ou non une interprétation restrictive des modifications qu'elle autorise.

Un examen comparatif des clauses de révision générale et des clauses de révision partielle a amené le groupe à conclure que la procédure définie à l'alinéa 3 présente substantiellement toutes les caractéristiques de la procédure normale de révision des traités internationaux. En effet, les clauses de révision générale se réfèrent à la procédure traditionnelle du droit des gens. Selon celle-ci, les modifications sont négociées et arrêtées par une conférence des représentants des gouvernements et ratifiées par les États membres. Le trait «communautaire» consiste dans le droit d'ini-

(1) Texte de l'alinéa 1: «L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque État membre.»

tiative et de proposition donné respectivement à la Haute Autorité et aux Commissions (le même droit appartient naturellement aux États membres) et dans le rôle imparti au Conseil de ministres, remplaçant partiellement la classique conférence de plénipotentiaires. En outre, les traités de Rome ont prescrit la consultation de l'Assemblée.

Par contre, les clauses de révision partielle impliquent une procédure qui est une procédure d'exception, car elle demande seulement une décision unanime des Conseils et cette décision est applicable dans les États membres sans ratification de leur part.

A la lumière de ces remarques, on voit que la procédure esquissée à l'alinéa 3 est la plus proche du modèle classique⁽¹⁾. Les traités stipulent, en effet, que l'Assemblée prend l'initiative d'élaborer des propositions et les soumet aux Conseils qui, à l'unanimité, arrêtent un texte définitif. Cette décision n'est toutefois pas directement applicable: les Conseils en recommandent l'adoption par les États membres conformément aux règles constitutionnelles en vigueur chez ces derniers.

La décision des Conseils est donc, selon cette procédure, l'équivalent de la signature donnée par la conférence de plénipotentiaires. Ensuite vient la phase de la ratification et celle-ci est réglée, conformément aux principes du droit des gens, par le droit interne de chaque État membre.

En conclusion, le seul trait distinctif de la procédure usuelle est le droit de proposition reconnu à l'Assemblée. Le groupe n'a pas estimé que ce trait suffisait à donner, comme certains de ses membres l'ont soutenu, un caractère exceptionnel à la procédure.

Partant de ces considérations, le groupe de travail a étudié la troisième question qui se posait, celle de la nature juridique des «projets» que l'Assemblée a qualité pour élaborer.

Le projet que le groupe de travail a établi revêt, au moins d'une manière formelle, le caractère d'une modification des traités. Le groupe a donc considéré que ce projet est un projet de traité international. Il a toutefois reconnu que, dans sa nature profonde, ce texte est, avant toute chose, la mise à exécution d'une prescription des traités; afin de marquer clairement ce lieu de dépendance étroite, il a choisi de dénommer son projet: «Convention portant application, etc.»

Le groupe de travail a également tenu à mettre en évidence les traits communautaires de la procédure stipulée par les traités. Il a notamment estimé que la convention devait, d'après ces derniers, prendre la forme d'un acte des Conseils, même si cet acte est un acte *sui generis* qui n'a pas de correspondant dans les autres dispositions des traités européens.

(1) Il en va de même pour les articles 201 du traité C.E.E. et 173 du traité Euratom, où est prévu le remplacement des contributions des États membres par des ressources propres des Communautés.

Le groupe de travail s'est demandé à ce propos si, le cas échéant, on pouvait soumettre à l'approbation des Parlements nationaux un acte des Conseils ou s'il fallait que cet acte soit doublé par une convention rédigée dans les formes habituelles. Dans cette seconde hypothèse, les ministres, réunis en Conseil, auraient signé la convention en tant que plénipotentiaires de leurs gouvernements respectifs.

Le groupe de travail a noté que, selon les traités, c'est la décision des Conseils qui est sujette à ratification. Il a constaté, d'autre part, que le droit des gens connaît des précédents sur lesquels son interprétation peut s'étayer. En effet, bien avant les Communautés européennes, l'Organisation internationale du travail et l'U.N.E.S.C.O. ont reçu statutairement le droit d'élaborer des projets de traités qu'elles soumettent à la ratification sans passer par l'intermédiaire de la signature de plénipotentiaires.

Une question que le groupe n'a pas approfondie est celle de savoir, par contre, si le projet de convention doit être nécessairement soumis à l'approbation des Parlements. La lettre des traités («... adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives») laisse l'interprète libre d'examiner les possibilités offertes par les constitutions des six pays d'adopter la convention avec ou sans ratification. En effet, à d'autres endroits, les traités parlent expressément de ratification (par exemple à l'article 236 du traité C.E.E.). Lors de la discussion au sein de la commission des affaires politiques, la thèse a dès lors été avancée que la convention sur les élections constitue l'application d'un engagement pris dans un traité international déjà ratifié et ne demande pas une nouvelle approbation parlementaire.

La commission et le groupe se sont évidemment rendu compte de l'avantage que cette thèse pourrait présenter pour la rapidité et la simplicité de la procédure. Ils ont toutefois préféré laisser la question à l'appréciation des gouvernements, étant donné que, quelles que soient les possibilités juridiques, il serait politiquement difficile de faire adopter, dans les six pays, une convention et la loi électorale qu'elle rend nécessaire sans intervention des Chambres.

Un autre point concernait l'interprétation à donner aux traités là où ils stipulent que l'élection a lieu selon une «procédure uniforme» dans tous les États membres.

L'expression désigne clairement une loi électorale qui soit fondamentalement la même dans les six pays. C'est le sens de la disposition et c'est aussi la solution que le groupe de travail a considérée comme la meilleure. Le groupe est toutefois tombé d'accord sur le fait que la notion d'uniformité n'est pas synonyme de celle d'identité. Des règles uniformes peuvent par conséquent être prévues par la convention, cependant que subsistent certaines différences entre les lois nationales d'application.

Il convient de souligner que le groupe de travail n'a pas cru devoir s'en tenir exagérément à la lettre des traités. S'agissant d'une procédure de révision, il n'a pas cru que des arguments tirés d'une analyse littérale des textes primaient par définition les considérations d'ordre politique.

Ainsi que l'expose en détail le rapport sur le système électoral, le groupe a été amené à renvoyer le soin d'élaborer une loi électorale uniforme à l'Assemblée issue des élections, et ce après l'écoulement d'une période transitoire. Pendant cette période — donc pour les premières élections —, le groupe a opté pour une solution différente, c'est-à-dire pour l'établissement d'un minimum de principes communs et pour le renvoi au droit interne de chaque pays en ce qui concerne les mesures d'application.

La notion de période transitoire est un des éléments essentiels du projet de convention que le groupe a élaboré et que la commission des affaires politiques a adopté.

Les traités avaient esquissé dans leurs très grandes lignes un principe, celui de l'élection directe, et une procédure. Le rôle reconnu à l'Assemblée impliquait une latitude de jugement dont elle a fait usage. L'idée d'une transition, que la lettre des traités ne mentionne pas, a permis de trancher des difficultés dont la solution immédiate semblait impossible. Le groupe a été ainsi conduit à s'en remettre sur la nouvelle Assemblée du soin de tirer des premières élections les leçons que, seule, l'expérience pourra fournir.

La période transitoire que le groupe de travail envisage ainsi est caractérisée par deux faits. Un tiers des membres de l'Assemblée demeure désigné par les Parlements nationaux comme c'est le cas actuellement. Pour le régime électoral, la convention fixe des principes généraux et renvoie dans une large mesure à la législation de chaque État.

Quatre remarques encore au sujet de la période transitoire:

1) C'est l'Assemblée elle-même qui décide du terme de cette période dans les limites établies par la convention. La période transitoire ne peut toutefois s'achever avant la fin de la troisième étape de l'établissement du marché commun, ni après l'expiration de la législature de l'Assemblée au cours de laquelle cette troisième étape se terminera.

Avec cette disposition, le groupe et la commission, qui en a longtemps discuté, ont entendu établir une liaison entre le perfectionnement de l'intégration économique et le passage de l'Assemblée élue dans sa phase définitive. Pour cette raison, la commission et l'Assemblée ont repoussé des amendements tendant à réduire la durée de la période transitoire.

2) L'Assemblée élue arrête les dispositions qui régiront, au delà de la période transitoire, l'élection de ses membres au suffrage universel. Cette règle s'applique à l'élection de tous les représentants indistinctement.

On touche là à l'une des propositions les plus marquantes contenues dans le projet du groupe de travail. Elle compense dans une large mesure les «concessions» que le groupe a été amené à faire, pour des raisons politiques, en ce qui regarde la période transitoire et le principe même de celle-ci.

3) L'Assemblée élue décidera si, après l'écoulement de la période transitoire, le mandat parlementaire européen et le mandat national demeureront compatibles ou non.

Ce problème a été largement débattu au groupe, à la commission et en Assemblée. Les votes intervenus se sont toutefois exprimés tous dans le même sens, c'est-à-dire en faveur de la compatibilité pendant la période transitoire.

4) L'Assemblée élue décidera du régime des autres incompatibilités applicables après la fin de la période transitoire.

Au sujet des décisions mentionnées sous les chiffres 3 et 4 une équivoque a surgi au cours des débats en Assemblée et qui doit être éclaircie. Il est bien évident que la nouvelle Assemblée devra prendre *avant* la fin de la période transitoire les décisions concernant le régime des incompatibilités qui devra prévaloir *après* la fin de cette période.

La commission des affaires politiques s'est demandée quelles sont, parmi les dispositions de la convention, celles qui sont valables uniquement pour la période transitoire et celles qui s'étendent à la période définitive.

La commission a adopté un amendement qui vise à établir cette distinction avec clarté. Cet amendement se rapporte au texte de l'article 7 relatif à la compatibilité des deux mandats. La même précision a été apportée par l'Assemblée à l'article 8. Il en résulte qu'à l'exception des articles précités et, bien entendu, à celle des articles 3, 4 et 5 (partim), les règles du chapitre I ont une validité permanente, tandis que celles du chapitre II ne sont applicables que jusqu'à l'entrée en vigueur des décisions que l'Assemblée élue arrêtera à leur sujet.

Le groupe de travail s'est posé la question de savoir s'il y avait lieu d'inclure dans le projet de convention une clause générale de révision. En effet, le projet attribue expressément à l'Assemblée le pouvoir de mettre fin à la période transitoire (article 4) et d'adopter le régime électoral de la période définitive (article 9). Il ne prévoit par contre pas de procédure pour modifier les autres dispositions de la convention.

Il est clair que ces modifications peuvent avoir lieu selon la procédure de révision générale fixée par les traités (article 96 du traité C.E.C.A., 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom), car il s'agit d'une convention d'application qui constitue un prolongement et un complément des traités auxquels elle est étroitement liée.

Le groupe a examiné l'opportunité de proposer une procédure de révision plus simple. Dans cet ordre d'idées, l'Assemblée aurait eu le pouvoir de soumettre des propositions de modification aux Conseils qui les auraient adoptées à la majorité des cinq sixièmes, sans les soumettre ensuite à la ratification des États membres.

Il est apparu que si cette simplification pouvait avoir des avantages, elle comportait aussi des dangers. Le groupe a été unanime à décider que des règles en quelque

sorte constitutionnelles ne devaient pas être soumises à des changements trop faciles. Il a été rappelé à ce sujet qu'en général les constitutions prévoient des procédures de révision rigides pour garantir leur stabilité.

Chapitre III: L'ASPECT POLITIQUE DE L'ÉLECTION

A. L'opportunité et l'importance de l'élection dans la structure actuelle des Communautés

Le projet du groupe de travail repose tout entier sur l'opportunité et l'utilité politiques de l'élection. Le groupe n'a jamais pensé que sa tâche était d'examiner les problèmes de l'élection sur un plan académique et abstrait. Composé d'hommes politiques, c'est un souci réel d'efficacité politique qui l'a sans cesse guidé. Sa méthode en a été le reflet: de larges consultations, un calendrier précis, une conclusion concrète.

Le groupe ne considère d'ailleurs pas seulement que l'élection est opportune, il pense aussi qu'elle doit avoir lieu dans le délai le plus rapproché, compte tenu de la procédure nécessaire. On sait que le principe de l'élection directe de l'Assemblée figurait déjà dans le traité C.E.C.A. (article 21). Lors des négociations des traités de Rome, et sur proposition de la délégation italienne présidée par M. Martino, le principe fut réaffirmé et une procédure établie. L'Assemblée, chargée d'élaborer des projets, doit, avant de se pencher sur les mesures de réalisation, choisir le moment où elle exercera l'initiative qui lui est confiée.

Le groupe a entamé ses travaux avec la conviction que ce moment était venu. Ses consultations l'ont confirmé dans ce sentiment. Au fur et à mesure que ses délibérations progressaient, des prises de position de plus en plus fréquentes, émanant des personnalités les plus diverses, ainsi qu'un écho toujours plus large dans la presse et l'opinion, lui ont donné la certitude que le problème était mûr pour une solution.

L'opinion a été néanmoins exprimée que des élections européennes ne devraient avoir lieu qu'après que les pouvoirs de l'Assemblée auraient été augmentés⁽¹⁾.

D'aucuns estimeront sans doute que les Communautés européennes existent et fonctionnent, que les traités sont respectés et appliqués et que l'on doit dès lors attendre les développements de cette grande entreprise avant d'accomplir de nouveaux progrès. Peut-être soutiendra-t-on aussi qu'il y a des problèmes plus urgents à résoudre que celui de l'élection, le problème de la coordination des politiques énergétiques, par exemple, ou celui de la politique commerciale de la C.E.E. (encore que l'on puisse se demander en quoi l'élection empêcherait ou retarderait leur règlement).

C'est une conception de l'action européenne à laquelle le groupe de travail n'a pas entièrement souscrit. A tout observateur attentif, le fonctionnement des mécanismes communautaires révèle d'insignes faiblesses. Tous les grands problèmes qui surgissent devant eux sont dans leur essence des problèmes politiques qui exigent

⁽¹⁾ Voir pages 32—34.

pour leur solution une volonté politique. L'expérience quotidienne des Communautés, dans tous les secteurs, démontre que, les ressources des experts épuisées, seul le recours à un acte de volonté politique permet de sortir des impasses.

Les Communautés européennes ont mis en œuvre, dans des domaines différents, une idée éminemment politique, celle de la solidarité entre les six pays. Cette solidarité, cette cohésion, tant qu'elle repose sur l'accord des gouvernements, est précaire: il n'y a pas de conférence internationale ni de problème communautaire où sa fragilité ne soit apparente, malgré les traités et malgré les institutions.

Ce qui fait défaut dans une très large mesure aux Communautés européennes, d'autres l'ont déjà souligné: c'est le soutien populaire, la prise de conscience par les peuples européens de leur solidarité, le sentiment partagé que le cadre national est trop étroit et que c'est dans les Communautés que va prendre forme l'avenir, si l'Europe doit avoir un avenir.

L'élection de l'Assemblée doit dès lors produire dans les peuples des six pays un choc salutaire. De leur participation consciente sortira la seule volonté qui puisse soutenir la construction communautaire au delà des contingences, des divergences et des particularismes du moment.

Les Communautés ont constitué jusqu'ici le domaine réservé de quelques centaines de spécialistes, hommes politiques ou fonctionnaires. Ce n'est que par bribes que des aspects particulièrement frappants de leur activité ont été connus de l'opinion publique. D'aucuns ont dit que c'était là chose normale, étant donné qu'il s'agit de matières dont la compréhension échappe de toute façon au public. C'est une affirmation inexacte. Les Communautés ne sont pas une entreprise secondaire et technique où quelques bons spécialistes peuvent régler tous les problèmes à la satisfaction générale. Les Communautés embrassent actuellement l'ensemble de la vie économique de nos six pays. Elles constituent un pari sur l'avenir, le seul peut-être que l'Europe puisse faire. Il y a des options fondamentales, des problèmes de portée générale. Dans les Communautés est engagée la seule politique que nous croyons possible pour nos pays dans tous les domaines. Il est donc temps que les peuples soient associés à cette entreprise, qu'ils prennent conscience de l'enjeu et de ses risques, qu'ils expriment une volonté.

Il est temps ... et il est *juste* qu'ils le fassent, car on ne concevrait pas non plus que des mesures de caractère vital pour eux continuent indéfiniment d'être prises sans leur participation directe. Les hommes du XX^e siècle ne sont pas des objets, mais des sujets de droit.

Ces considérations nous ramènent aux conceptions fondamentales de la science politique, à la racine même de ce régime démocratique qui constitue la base de notre civilisation. Car nous ne connaissons et nous ne pratiquons, sous des formes diverses, qu'un seul moyen d'exprimer la volonté populaire et d'associer les peuples à la gestion publique, ce sont les élections libres.

On allègue quelquefois que les opérations électorales ne suffiront pas à elles seules à intéresser l'opinion et que, pour justifier les élections, les problèmes européens devraient d'abord être mieux connus des électeurs. C'est un raisonnement que le groupe de travail n'a pas retenu. L'introduction du suffrage universel dans la plupart des États s'est opérée alors que les peuples n'étaient guère mieux informés des problèmes politiques nationaux qu'ils le sont aujourd'hui des problèmes européens... C'est au contraire par leur participation à la vie publique que leur maturité s'est peu à peu développée.

«Résolus à donner pour fondement à la mission dévolue à l'Assemblée parlementaire européenne la volonté librement exprimée des populations des États membres des Communautés européennes»:

dans ce considérant, que le groupe de travail a inscrit en tête du préambule de son projet, se trouvent les motifs principaux de l'opportunité de l'élection. Il s'agit d'associer les peuples à la construction de l'Europe et de renforcer ainsi le caractère démocratique des institutions.

B. Le problème des pouvoirs de l'Assemblée

Si les motifs d'ordre général qui précèdent ont amené le groupe à juger l'élection de l'Assemblée opportune, il en est d'autres d'un ordre plus contingent qui l'ont convaincu que l'élection était indiquée à ce moment précis de l'histoire européenne.

On ne rappellera pas ici le développement des Communautés des Six, du départ sur les bases solides, mais limitées, de la C.E.C.A., en continuant par les essais d'élargissement politique brusquement arrêtés, jusqu'à la reprise de Messine. Plus que sur l'audace d'une certaine conception des institutions, les traités de Rome de 1957 ont mis l'accent sur la nature révolutionnaire de l'intégration économique généralisée. La fusion des économies ne peut que produire l'unité politique: sur ce pari a été faite la relance. Les Communautés européennes sont maintenant très étendues «horizontalement». Ce qui leur manque, c'est une dimension politique, un pouvoir communautaire.

Des préoccupations très vives se sont fait jour ces derniers temps au sujet de l'avenir de l'Europe des Six. On est allé à tort jusqu'à parler de crise, on s'est inquiété de la solidité des Communautés, on s'est interrogé sur les meilleurs moyens de les renforcer et de les faire progresser. Les gouvernements eux-mêmes ont mis à l'étude des plans pour développer les Communautés, pour accroître leurs attributions et leurs compétences.

De telles préoccupations ne sont point superflues. Ce que tout le monde voit et comprend, nous l'avons dit, c'est la précarité de la construction communautaire, travaillée par des tendances centrifuges, menacée par les oppositions extérieures. *Les difficultés les plus graves sont encore devant elle. Les traités sont un point de départ, mais*

ne suffisent pas. On peut, sans même les modifier, les détourner de leur but et les appliquer de telle sorte que leur sens même soit perdu. Les seules garanties de réussite sont des institutions à la fois démocratiques et dotées de pouvoirs réels.

On n'analysera pas ici en détail la nature et les pouvoirs des institutions actuelles. On se bornera à souligner que, dans l'ensemble, il n'existe qu'un embryon de pouvoir communautaire dans les domaines strictement définis où la Haute Autorité et les Commissions ont un pouvoir de décision, et pour autant qu'elles l'exercent effectivement. Le centre de gravité est le Conseil de ministres et, malgré les formules juridiques, le Conseil reste une conférence de ministres nationaux responsables devant leurs Parlements respectifs. Nous ne sommes pas sûrs, comme d'autres, que le Conseil puisse évoluer vers une forme plus communautaire, qu'il puisse devenir une véritable institution de la Communauté. Tant qu'il est composé de représentants des gouvernements des États membres, comme les traités le prescrivent, il est inévitable qu'il soit ce qu'il est, une conférence internationale classique qui délibère dans le cadre des traités, mais où l'accord ne repose que sur la bonne volonté unanime.

La structure entière des Communautés, dans sa teneur actuelle, n'est pas conforme en réalité avec notre conception contemporaine de l'organisation politique.

Le terrain doit être débarrassé à ce sujet d'un malentendu. Nous ne croyons pas, en effet, que la seule forme de pouvoir communautaire pensable soit celle qui a été créée par le traité C.E.C.A. pour la Haute Autorité. Nous croyons qu'elle était fondée et valable pour le secteur du charbon et de l'acier au début du processus d'intégration, mais nous ne croyons pas que son emploi puisse être généralisé et que le marché commun dans son ensemble, avec ses inévitables développements politiques, soit susceptible d'être soumis à une Haute Autorité élargie. Une entreprise aussi vaste et aussi décisive doit être encadrée par des institutions dans lesquelles on retrouve l'image des régimes politiques de nos pays.

Les élections libres sont la pierre de touche de ce système. Encore faut-il que les élections fassent prévaloir sous une forme ou sous une autre la volonté exprimée par le corps électoral. On arrive ainsi au cœur des problèmes posés par les élections européennes. Quels sens vont avoir ces dernières ? Quels seront les pouvoirs de l'Assemblée qui en sera issue ?

La position du groupe de travail est très nette. Les liens entre l'élection et les pouvoirs de l'Assemblée sont trop évidents pour que ce soit la peine de les souligner. Si l'élection a un sens, c'est bien celui de donner à l'Assemblée, par l'investiture directe, une légitimité et une force desquelles elle tirera un pouvoir politique.

Le groupe de travail n'a toutefois pas fait de l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée un préalable de l'élection, comme certains de ses membres l'auraient souhaité.

Plusieurs raisons ont déterminé cette attitude. Le groupe de travail est parti de l'idée d'utiliser par priorité les possibilités offertes par les traités. On doit en quelque

sorte suivre les voies que les signataires des traités ont indiquées pour le développement des Communautés. S'il est vrai que le groupe a interprété largement le mandat confié à l'Assemblée pour l'élection, il a cependant estimé que celle-ci devait être envisagée d'abord dans le système institutionnel actuel.

Ce document n'est pas le cadre dans lequel on peut esquisser une théorie des pouvoirs de l'Assemblée. Nous avons seulement le devoir de signaler qu'au cours de tous les débats du groupe de travail, et notamment pour les problèmes les plus importants, la question des pouvoirs a été constamment évoquée et a joué un rôle considérable dans les délibérations. Il ne serait pas juste de dire que, si le groupe avait étudié en même temps la question des pouvoirs, les résultats de ses travaux sur les problèmes électoraux auraient été très différents. Il n'est toutefois pas douteux que l'attitude de plusieurs de ses membres a été influencée par la considération de ce que sont les compétences actuelles de l'Assemblée.

L'opinion a été exprimée qu'en toute hypothèse l'Assemblée élue aura le droit de faire des propositions aux Conseils sur l'extension de ses pouvoirs.

Dans leur grande majorité, le groupe de travail et la commission ont pensé que l'on irait au-devant d'un échec sur le tout, et donc sur l'élection elle-même, en unissant trop étroitement les deux questions. Ils voient dans l'élection le moyen de rompre ce qui pourrait devenir un dilemme et, même isolée, d'arriver en dernière analyse à l'augmentation souhaitable des pouvoirs de l'Assemblée.

Si le problème des pouvoirs de l'Assemblée se situait en dehors du mandat du groupe de travail, les préoccupations de ceux qui considèrent que l'élection et l'augmentation des pouvoirs sont deux aspects d'un même problème ont amené la commission des affaires politiques à se saisir du second. M. Poher, président du groupe démocrate-chrétien à l'Assemblée, a été nommé rapporteur et a été dès lors associé aux travaux du groupe.

En même temps que le projet de convention l'Assemblée a voté une résolution dans laquelle elle a exprimé sa position à l'égard de ce problème. Dans ce texte, l'Assemblée affirme l'urgente nécessité d'un élargissement de ses compétences de manière telle qu'elle puisse exercer les fonctions d'un véritable Parlement, en particulier un certain pouvoir législatif et le contrôle politique et budgétaire. Confirmant la décision déjà prise par la commission des affaires politiques, elle l'invite à présenter dans les plus brefs délais des propositions concrètes en vue de l'extension de ses pouvoirs et compétences.

Maurice FAURE
membre de l'Assemblée parlementaire européenne

DEUXIÈME PARTIE:

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE ÉLUE

Chapitre I: LE NOMBRE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE ÉLUE

Les articles des traités européens qui prévoient l'élection directe de l'Assemblée consacrent l'accord des États signataires sur le principe de l'élection. En attribuant à l'Assemblée le mandat d'élaborer des projets, en lui donnant donc le pouvoir d'initiative, ils laissent juge du moment où les élections doivent avoir lieu. La constitution même du groupe de travail et toute son activité ont été fondées sur le préalable que le moment de procéder à l'élection était venu⁽¹⁾.

La première conséquence que le groupe et la commission en ont tirée a été d'inscrire à l'article 1^{er} du projet de convention la règle d'après laquelle les représentants des peuples à l'Assemblée sont élus au suffrage universel direct. A l'accord de principe contenu actuellement dans les traités se substitue ainsi une norme de droit positif.

Cette règle établie, les problèmes posés par ses modalités d'application se sont présentés en foule. Au cours de leur étude, il est toutefois apparu qu'ils étaient strictement interdépendants, si bien que les solutions que l'on envisageait dépendaient largement de quelques options fondamentales.

La première concerne le nombre total des membres de l'Assemblée élue.

L'élection de l'Assemblée au suffrage universel mobilisera le corps électoral des six pays. Quelque 100 millions d'électeurs vont être appelés à choisir leurs repré-

(1) Voir pages 30—32.

sentants sur le plan européen. Une campagne électorale va se dérouler sur tout le territoire de la Communauté. Tous les partis politiques vont présenter leurs programmes et leurs candidats. Pour l'ampleur de cette opération électorale, le chiffre de 142 membres actuels de l'Assemblée est apparu d'emblée comme insuffisant et le principe de son augmentation a été unanimement accepté.

Il aurait été illogique de partir de l'idée que le chiffre établi pour une assemblée composée au suffrage indirect par les Parlements nationaux devait être maintenu pour une assemblée dont le mode de recrutement est totalement différent. Au moment où les traités de Rome furent signés, nous avons fait une déclaration interprétative au nom du gouvernement français et affirmé que, dans l'hypothèse où les délégués à l'Assemblée seraient élus au suffrage universel, la répartition des sièges devait être revue.

Enfin, une Assemblée élue jouera sans aucun doute un rôle plus important sur le plan politique, ce qui doit aller de pair avec une augmentation du nombre des membres.

Les nécessités inhérentes à l'élection au suffrage universel ont donc déterminé le groupe à proposer une augmentation. 142 députés pour 165 millions d'habitants, 36 députés à élire par les 30 millions d'électeurs allemands, français ou italiens, il y a là une telle absence de tout rapport appréciable entre le nombre des électeurs et le nombre des élus que toute signification serait enlevée au vote.

Aucune relation, même lointaine, ne pourrait s'établir entre les représentants et les électeurs. Les membres du groupe ont estimé par contre que cette relation était essentielle pour réaliser une véritable participation des peuples à la construction européenne. Le groupe a vu dans la prise de conscience par l'opinion publique des six pays des problèmes européens l'un des buts principaux de l'élection. Un nombre trop réduit des représentants à élire empêcherait ce choc salutaire et cette pénétration capillaire qui pourraient résulter d'une campagne électorale non complètement dépersonnalisée.

Le caractère représentatif de l'Assemblée, que l'élection vise à renforcer de façon décisive, sera de toute évidence d'autant plus fort que le nombre de ses membres sera élevé. Non pas que le seul élément quantitatif soit déterminant, mais une représentation plus nombreuse permet une meilleure expression des différentes forces politiques, économiques et régionales des six pays. Au sein de la commission il a souligné aussi que la technicité croissante des problèmes qui intéressent les Communautés rend nécessaire un appel à des forces plus nombreuses.

Si ces raisons ont amené le groupe à envisager une augmentation du nombre actuel des membres de l'Assemblée, la mesure de cette augmentation a été longuement discutée, non seulement au sein du groupe, mais aussi de la commission et de l'Assemblée.

Il a toujours été entendu, et sur ce point le groupe a été unanime, que l'augmentation devait se faire avec le maintien de la pondération actuelle. La proportion entre les représentants des six pays ne devait pas être changée car elle reflétait un équilibre politique que les États signataires des traités ont accepté. Le groupe a considéré qu'il aurait été dangereux pour le succès même de son entreprise d'envisager des retouches.

Il est évident que les chiffres actuels, de même que leur augmentation proportionnelle, comportent un écart très considérable entre le nombre des électeurs qui élisent un député dans les pays du Benelux et dans la République fédérale, en France ou en Italie. Sur un plan utopique, il aurait pu paraître équitable de prévoir une réduction de cet écart, en établissant une proportion uniforme entre le chiffre de la population et celui des représentants. C'est une hypothèse que le groupe n'a jamais considérée, car le jeu automatique des chiffres aurait anéanti pratiquement la représentation des petits pays en face de celle des grands pays. Or, les Communautés s'inspirent de principes fédéraux. Elles ne visent pas à liquider les États mais à les unir dans un ensemble qui leur permette de garder leur individualité tout en étant à la dimension du monde moderne. Cela a été rappelé avec force par le ministre des affaires étrangères de Belgique lors de son audition par le groupe à Bruxelles.

L'augmentation a été par conséquent envisagée par le groupe comme une multiplication des chiffres établis par les traités pour les représentants de chaque pays.

Au début de ses travaux, le groupe avait envisagé une multiplication par deux et certains membres ont toujours estimé qu'elle serait suffisante. Le nombre des députés à élire resterait toutefois encore trop bas. Indifféremment du système électoral choisi, la création de circonscriptions immenses, notamment dans les grands pays, aurait fait de l'élection un scrutin d'idées beaucoup plus qu'un scrutin nominal. Toutes les raisons exposées plus haut et qui avaient amené le groupe à accroître le nombre des membres de l'Assemblée militaient donc en faveur de la plus large augmentation possible. Dans ce sens, un certain nombre de membres était favorable à la multiplication par quatre.

Le coefficient quatre aurait peut-être créé quelques inconvénients pour les représentants du grand-duché de Luxembourg qui auraient été 24 lorsque leur Parlement compte en tout 52 membres.

Plus déterminantes toutefois ont été les préoccupations de certains membres du groupe qui se sont faits l'écho de préoccupations et de critiques exprimées aussi sur le plan national contre un Parlement trop nombreux. On a fait valoir que la bonne organisation du travail en souffrait, que les contacts personnels si souhaitables étaient rendus beaucoup plus difficiles, que l'activité des commissions parlementaires était plus malaisée. Le mauvais fonctionnement d'une Assemblée trop nombreuse était de nature à discréditer la démocratie parlementaire.

Au sein de la commission et de l'Assemblée on a encore fait valoir que, même avec l'augmentation envisagée, les circonscriptions électorales seront toujours trop vastes et que par conséquent les problèmes inhérents à la campagne électorale devront être résolus par les moyens modernes de propagande plutôt que par un accroissement du nombre des membres qui sera de toute façon insuffisant. A cet égard, il a été aussi remarqué qu'un nombre trop grand d'élus aurait favorisé la représentation d'intérêts partiels ou régionaux au détriment de l'intérêt de l'Europe. On a fait valoir que le travail au sein de l'Assemblée demandait, pour être suivi sans trop d'inconvénient, des connaissances linguistiques qu'on aurait du mal à trouver parmi un plus grand nombre de représentants. Enfin, les dépenses de fonctionnement d'une Assemblée trop nombreuse ont été évoquées.

Enfin, a été évoqué à ce propos un thème qui a accompagné constamment, tantôt en sourdine et tantôt très fort, tout le travail du groupe, celui des pouvoirs de l'Assemblée (1). Ce serait l'extension de ses pouvoirs qui justifierait, dans l'opinion de certains, un nombre de membres plus élevé, car les deux questions sont liées et devraient être résolues parallèlement.

La multiplication par trois a été retenue par la majorité du groupe de travail et de la commission et adoptée par l'Assemblée. Le chiffre total de 426 députés pour 165 millions d'habitants se rapproche sensiblement des chiffres d'un État fédéral de grandeur comparable, les États-Unis, où la Chambre des représentants a 435 membres pour une population de 180 millions d'habitants. Par rapport aux chambres populaires nationales (519 membres du Bundestag; 546 membres de l'Assemblée nationale française; 590 membres de la Chambre des députés italienne), ce nombre est assez modéré. Il donne globalement un député pour 400.000 habitants et la proportion est dans certains États jusqu'à un député par 50.000 habitants pour les élections nationales.

Chapitre II: LES LIENS AVEC LES PARLEMENTS NATIONAUX

Les nécessités absolues de l'élection directe n'ont pas constitué la seule raison d'augmentation du nombre des représentants. Une deuxième option fondamentale a eu un rôle tout aussi déterminant dans cette décision. L'Assemblée a en effet suivi le groupe et la commission qui avaient estimé nécessaire de garder pour un tiers des membres de l'Assemblée le processus de désignation par les Parlements nationaux.

Tout au long de ces travaux et au cours de toutes les consultations, le groupe a entendu constamment rappeler la nécessité de garder avec les Parlements des États membres des liens solides. En réalité, personne au groupe de travail, ni à notre connaissance en dehors, n'a jamais cru souhaitable ou même concevable que l'élection directe crée une Assemblée entièrement composée d'hommes nouveaux dont aucun ne serait membre d'un Parlement national.

(1) Voir pages 32—34.

Les raisons pour lesquelles le groupe et la commission estiment l'élection opportune ont été exposées ⁽¹⁾. Elles sont fondées sur une vision réaliste de la situation politique actuelle et de la répartition du pouvoir entre les États et les Communautés. Les membres actuels de l'Assemblée pourraient difficilement sous-estimer en particulier l'importance et le rôle des Parlements dont ils sont membres. L'intégration européenne ne fait que commencer. Les décisions les plus importantes sont et seront pendant longtemps encore prises par les gouvernements nationaux issus et soumis au contrôle des Parlements. C'est dans ces Parlements, comme l'a rappelé à Bonn le ministre von Merkatz, que se fera le processus d'intégration politique.

Le groupe et la commission n'ont donc pas considéré une juxtaposition mais une interpénétration de l'Assemblée issue des élections et des Parlements nationaux. Mieux que toute autre forme de liaison, l'identité des personnes est apparue comme indispensable pour assurer à la nouvelle Assemblée les avantages de la double appartenance, que l'expérience de l'actuelle Assemblée et de l'Assemblée commune de la C.E.C.A. a largement démontrée. Au sein des Parlements nationaux, les membres de l'Assemblée européenne ont été en mesure d'exercer une action continue et souvent décisive en faveur de l'Europe. A l'Assemblée ils ont apporté leur prestige politique national, leur expérience du jeu parlementaire, leur connaissance des problèmes nationaux.

A l'apport positif de cet échange s'ajoutera l'élimination des réactions de méfiance que les Parlements auraient pu avoir en face d'une assemblée élue. L'Assemblée aura de plus besoin d'un appui des Parlements d'autant plus grand que son action pour l'Europe sera énergique, car c'est là à l'heure actuelle un des leviers principaux de toute action politique.

Le principe donc de l'interpénétration de l'Assemblée et des Parlements nationaux a été unanimement admis. On voit aisément que les considérations qui ont amené cet accord tournent encore une fois autour du thème central des pouvoirs de l'Assemblée. C'est cependant le mode d'application de ce principe qui a donné lieu aux controverses les plus passionnées.

Deux possibilités ont été envisagées: la faculté de cumuler le mandat parlementaire national et le mandat européen, et le maintien pour une partie des membres de l'Assemblée de la procédure de désignation par les Parlements nationaux. Les deux moyens ne s'excluent d'ailleurs pas; au contraire, c'est pour leur emploi conjoint que le groupe et la commission ont finalement opté. Ils ne sont non plus théoriquement liés, car l'emploi de l'un ne préjuge pas l'emploi de l'autre.

Il y avait quatre combinaisons possibles de ces deux moyens. On pouvait défendre la compatibilité des mandats et prévoir l'élection de toute l'Assemblée au suffrage universel. Cela aurait créé une assemblée entièrement séparée des Parlements nationaux et cette hypothèse n'a jamais été envisagée.

(1) Voir pages 30—32.

On pouvait prévoir l'incompatibilité, mais le maintien d'une partie désignée, ou bien on pouvait prévoir la compatibilité, mais l'élection directe de toute l'Assemblée.

Plusieurs membres du groupe et de la commission considéraient qu'il y avait des avantages substantiels à la première hypothèse qui avait été vigoureusement défendue devant l'Assemblée. La partie désignée ayant sauvegardé le lien indispensable avec les Parlements nationaux, les membres élus directement auraient dû et pu se consacrer entièrement à leur mandat européen. La servitude lourde et parfois écrasante du double mandat, dont les membres du groupe ont tous l'expérience, est susceptible d'empêcher une participation utile à la fois à l'activité politique nationale et européenne. Des hommes libres des charges nationales auraient pu apporter un sang nouveau et un dynamisme accru dont l'Assemblée n'aurait pu que profiter. S'ils ne pouvaient pas exercer directement leur influence sur les gouvernements nationaux, ils auraient pu, par contre, beaucoup mieux informer l'opinion publique des problèmes européens et exercer par là une pression sur les gouvernements. Un plus grand détachement de la politique nationale aurait été favorable à la formation d'un esprit européen dégageant davantage les institutions communautaires des rouages nationaux. Enfin, les difficultés qui découlent actuellement de la nécessité pour l'Assemblée de tenir compte du calendrier d'activité des Parlements auraient été en grande partie éliminées, facilitant ainsi le bon fonctionnement à la fois de l'Assemblée et des Parlements.

Il aurait été cependant difficile de parler dans ce cas d'incompatibilité entre les deux mandats car, comme on l'a justement souligné, par le fait même d'admettre qu'une partie des membres cumule les deux mandats, on admet qu'il n'y a aucune base théorique d'incompatibilité. En réalité, les incompatibilités que les lois nationales connaissent découlent d'une véritable contradiction entre l'exercice de deux fonctions de nature en quelque sorte opposée. Dans le cas des membres de l'Assemblée, les raisons invoquées étaient par contre surtout d'ordre pratique et auraient donc été plus logiquement laissées au choix individuel.

De nombreux arguments ont été apportés par les consultations des hommes politiques des différents pays en faveur d'une réglementation qui permette de cumuler les deux mandats.

Il a été fait valoir que les partis politiques dont on connaît le rôle primordial dans la présentation des candidats aux élections étaient les mieux placés pour apprécier cette question. Les hommes politiques déjà connus par les électeurs étaient de toute façon indispensables à la campagne électorale. Si, après l'élection, on leur imposait un choix entre le mandat national et le mandat européen, beaucoup d'entre eux auraient opté pour le mandat national. Des membres du groupe ont été sur ce point explicites. Encore une fois, on le voit, le débat était ainsi ramené au thème des pouvoirs de l'Assemblée.

Une large expérience parlementaire était nécessaire aux membres d'une assemblée appelée à jouer, dans l'esprit de beaucoup, un rôle novateur. Une connaissance des affaires nationales était indispensable pour agir valablement dans les Communautés,

car les problèmes européens ne sont pas d'autres problèmes mais sont les mêmes problèmes nationaux vus sur un autre plan. Ce n'est pas en créant des institutions totalement détachées des réalités nationales que l'on fait le mieux l'Europe, c'est par l'intégration la plus étroite possible de la vie nationale et des institutions communautaires.

Enfin, toutes les raisons pour lesquelles les liens ne doivent pas être rompus avec les Parlements nationaux plaident en faveur de la plus large interpénétration possible et contre la défense du cumul.

Le groupe fut ainsi amené à prendre position à une très large majorité pour la faculté de cumuler les deux mandats. La commission ajouta toutefois la précision que cette compatibilité valait pour la période transitoire tandis que l'Assemblée élue aura la faculté d'en décider pour la période définitive (1). L'Assemblée fit sienne cette solution.

Le débat sur le deuxième moyen d'assurer un lien avec les Parlements nationaux, c'est-à-dire le maintien du procédé de désignation pour une partie des membres, fut influencé par les considérations précédentes et par l'opinion que le groupe se faisait des résultats de l'élection.

Tous ceux qui ont l'expérience des lois électorales savent qu'il est très difficile de prévoir quels effets donnera en pratique une disposition de laquelle on attend un certain résultat. Aussi, au sein du groupe, une partie des membres estimait que si le cumul des mandats n'était pas interdit, et indépendamment du système électoral choisi, la grande majorité des membres de l'Assemblée aurait été en même temps membres d'un Parlement national. Car, en général, les députés en fonction étaient les hommes les plus en vue dans les partis politiques et les plus connus des électeurs, et, de ce fait, ils auraient eu dans la campagne électorale un net avantage sur les autres concurrents. Par contre, d'autres membres du groupe estimaient que cette prévision pouvait se révéler fausse, que les partis politiques ou les électeurs auraient pu porter leur choix sur des hommes nouveaux et que, par conséquent, il n'y avait aucune garantie de maintenir de cette façon un lien avec les Parlements nationaux.

En conclusion, tout en étant d'accord sur le résultat à obtenir, le maintien de la désignation d'une partie des membres était, dans l'esprit de certains, superflu, contraire aux traités et de nature à réduire la signification de l'élection et pour d'autres, au contraire, l'assurance nécessaire d'un minimum de liaison avec les Parlements nationaux.

La conciliation de ces points de vues a été trouvée dans la conception de la période transitoire (2). Une fois adopté le principe qu'une transition était nécessaire entre la procédure de désignation actuelle et l'élection directe de toute l'Assemblée,

(1) Voir pages 24—27.

(2) Voir pages 27—29.

le groupe et la commission se sont trouvés d'accord pour choisir pour cette période la formule qui offrait le maximum de garanties quant aux liens avec les Parlements nationaux. La qualité de représentant à l'Assemblée est donc déclarée compatible avec celle de membre d'un Parlement national pour la période transitoire, et un tiers des membres de l'Assemblée demeure, comme actuellement, désigné par les Parlements. A la fin de la période transitoire, par contre, tous les membres de l'Assemblée sont élus au suffrage universel direct.

Il a été suggéré au sein de la commission de laisser à chaque État membre la faculté de décider si un tiers des membres aurait été élu ou désigné par le Parlement national ou élu directement. La commission a toutefois estimé que cette disposition aurait mis en danger l'uniformité de la procédure de composition de la nouvelle Assemblée qu'elle s'est efforcée par contre de réaliser dans toute la mesure du possible.

Par contre, l'Assemblée a adopté un amendement au texte initial par lequel les Parlements nationaux sont tenus à adopter une procédure qui assure aux groupes politiques une représentation équitable. Cet amendement a été adopté après un débat très animé dans le but de rendre uniforme la procédure de désignation dans les différents pays. Par ailleurs, dans une résolution votée séparément, l'Assemblée a exprimé son intention de veiller à l'application de cette clause par des recommandations qu'elle se propose d'adresser aux Parlements des États membres.

La période transitoire est avant tout limitée dans le temps. L'article 4 du projet de convention prévoit que cette période ne puisse pas se terminer avant la fin de la troisième étape de l'établissement du marché commun. En effet, le traité instituant la Communauté économique européenne prévoit que l'ensemble des mesures qui constituent le marché commun entrent en vigueur progressivement au cours de trois étapes dont la définition et la durée sont établies à l'article 8. Le groupe et la commission ont tenu compte dans leurs délibérations aussi de la possibilité que la durée de ces étapes soit raccourcie. D'autre part, le projet de convention dispose que la période transitoire ne peut pas se prolonger au delà de la fin de la législature de l'Assemblée, au cours de laquelle la troisième étape aura pris fin.

Toutefois, la condition essentielle à l'adoption de cette solution a été, dans l'esprit du groupe, la règle d'après laquelle l'Assemblée fixe ce terme. Il est en effet clair que le régime définitif est celui que le groupe et la commission ont considéré le meilleur. L'élection totale de l'Assemblée est un système plus simple du point de vue technique et plus démocratique. Elle évite l'existence de deux systèmes de désignation pendant une première période et par conséquent l'existence de deux sortes d'élus, ce qui constituerait aux yeux de certains membres de la commission un inconvénient. Les élections européennes seront toutefois une expérience sans précédent et dont beaucoup d'aspects demeurent à l'heure actuelle incertains. C'est en fonction de cette incertitude qu'un régime transitoire a été prévu, mais l'appréciation des résultats, et donc l'entrée en vigueur du régime définitif, relèvent de la compétence naturelle de l'Assemblée.

En fonction des discussions sur le nombre total des membres de l'Assemblée, la partie qui devait rester désignée a été envisagée différemment. Contrairement aux propositions du comité d'action du Mouvement européen, le groupe a toujours considéré que la partie élue devait constituer la majorité de l'Assemblée. On rendait ainsi justice au principe de l'élection inscrit dans les traités et on respectait la règle démocratique.

Un quart du nombre total a été longtemps pris en considération. Le groupe ainsi que la commission ayant décidé de multiplier les chiffres actuels par trois, il est apparu que le choix du tiers présentait l'incontestable avantage de maintenir le statu quo. C'est ainsi que les Parlements nationaux continueront à désigner en leur sein le même nombre de représentants qu'ils désignent actuellement. Deux tiers par contre seront élus au suffrage universel direct.

Certains membres du groupe ont considéré en dehors des raisons contingentes que le maintien d'une partie de l'Assemblée désignée au suffrage indirect aurait pu constituer l'embryon d'une Chambre haute et par là l'amorce d'un système bicaméral. Votre rapporteur n'estime pas devoir examiner ici cette intéressante suggestion qui touche à la fois au thème des pouvoirs déjà mentionné et à la structure d'ensemble des Communautés.

Chapitre III: LE MANDAT PARLEMENTAIRE EUROPÉEN

L'article 5 du projet de convention fixe la durée de la législature européenne à cinq ans. Dans la Communauté, la législature des chambres populaires est de cinq ans en France, en Italie et au Luxembourg, et de quatre ans en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas. Le groupe et la commission ont choisi le terme le plus long en raison de la complexité de l'opération électorale et des dépenses qu'elle entraîne.

Le mandat de tous les représentants dure par conséquent cinq ans. Toutefois, le mandat des membres désignés par les Parlements nationaux est soumis aussi à d'autres échéances. Ainsi, le mandat européen prend fin par la perte du mandat parlementaire national, ou au terme de la période pour laquelle les Parlements nationaux ont désigné leurs représentants à l'Assemblée.

Le projet de convention reprend la disposition du règlement actuel de l'Assemblée parlementaire européenne, d'après lequel le représentant dont le mandat a pris fin reste en fonction à l'Assemblée jusqu'à la validation de son successeur. Le conflit de cette règle avec les dispositions en vigueur dans certains États membres a en effet créé des difficultés dans le passé et le groupe a estimé souhaitable d'établir un principe de validité générale.

Les représentants à l'Assemblée votent individuellement et personnellement et ne peuvent recevoir aucun mandat impératif. Ce principe fondamental de tout mandat parlementaire et par lequel les représentants ne répondent de leur activité que

devant leur conscience a été repris dans le projet de convention à l'article 6. Il exprime aussi une idée qui était déjà implicite dans la formulation actuelle des traités par laquelle l'Assemblée est composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté. Les membres de l'Assemblée ne représentent donc pas les États.

Le problème des incompatibilités est lié à la nature du mandat parlementaire. Les lois nationales prévoient en détail quelles fonctions ne peuvent pas être cumulées avec le mandat parlementaire, en raison d'une certaine contradiction intrinsèque et des abus auxquels le cumul peut donner lieu. Sur ce point, comme dans le domaine plus large du régime électoral, le projet de convention renvoie aux lois nationales la compétence de déterminer si, et dans quelle mesure, les incompatibilités prévues pour les élections nationales s'appliquent au mandat européen. Il est apparu en effet que les raisons sur lesquelles est fondé chaque cas d'incompatibilité ne sont pas nécessairement valables sur le plan européen et que, par conséquent, un examen détaillé devait permettre d'appliquer au mandat européen les seules incompatibilités qu'il paraît justifier.

L'article 8 du projet de convention établit par contre quelles fonctions exercées dans les Communautés européennes étaient incompatibles avec la qualité de membre de l'Assemblée. Le groupe et la commission ont été d'accord pour estimer que la qualité de représentant à l'Assemblée était incompatible avec celle de :

— juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes;

— membre du Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou membre du Comité économique et social de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique;

— commissaire aux comptes prévu à l'article 78 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou membre de la commission de contrôle prévue à l'article 206 du traité instituant la Communauté économique européenne et à l'article 180 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;

— membre des comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, en vue de l'administration de fonds des Communautés ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative;

— membre du conseil d'administration, du comité de direction ou employé de la Banque européenne d'investissement;

— fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organismes spécialisés qui y sont rattachés.

La règle de l'incompatibilité pour les membres de la Haute Autorité, de la Commission de la C.E.E. et de la Commission de l'Euratom a donné par contre lieu à un débat qui a révélé une divergence dans la conception même du fonctionnement du régime parlementaire.

On sait qu'en Belgique, dans la République fédérale et en Italie les membres des gouvernements peuvent être membres du Parlement. Au grand-duché de Luxembourg, aux Pays-Bas, et depuis la Constitution de 1958 en France, ces fonctions ne sont pas compatibles. Votre rapporteur ne pense pas qu'il y ait lieu d'examiner dans ce rapport le fond d'une controverse bien connue et qui oppose depuis longtemps ceux qui jugent nécessaire une séparation rigide des pouvoirs et trouvent contradictoire, voire même choquant, que siègent au Parlement les membres d'un gouvernement, que le Parlement a pour tâche de contrôler, et ceux qui estiment que le régime parlementaire en Europe étant fondé sur la collaboration et non pas sur la séparation des pouvoirs pensent qu'il y a tout avantage à maintenir des liens entre Parlements et gouvernements.

Les opinions au sein du groupe ont été ainsi très partagées en raison de cette attitude de principe et la proposition d'abolir l'incompatibilité pour les membres de la Haute Autorité et les deux Commissions a été rejetée par parité de voix.

De leur côté, les membres de la Haute Autorité et des deux Commissions que le groupe avait consultés au cours de ses travaux s'étaient exprimés unanimement en faveur de la compatibilité qui aurait marqué le caractère politique de leurs fonctions en le détachant davantage de ses aspects administratifs.

Au sein de la commission, cette discussion fut reprise et donna lieu à un nouveau débat à la fin duquel les conclusions auxquelles était parvenu le groupe furent confirmées.

M. Van der Goes van Naters qui avait présenté à la commission une note à ce sujet avait fait remarquer la difficulté d'une comparaison entre la structure institutionnelle des Communautés et celle des États et avait placé le débat sur un plan pratique. La présence à l'Assemblée des membres des exécutifs aurait entraîné un affaiblissement de l'Assemblée alors que l'équilibre au sein des Communautés était déjà préjugé par l'existence de deux sortes d'organes exécutifs. En effet, par leur participation aux délibérations et au vote de l'Assemblée, les membres des trois exécutifs auraient pu avoir une influence substantielle sur le contrôle que l'Assemblée exerce sur leurs activités et nuire à la cohésion encore fragile des groupes politiques.

D'un autre côté, l'indépendance que les traités imposent aux membres de la Haute Autorité et des Commissions aurait pu être préjugée par leur appartenance à un Parlement national et même par leur élection directe qui les obligerait de toute façon à garder des liens avec les électeurs nationaux.

Un débat en quelque sorte analogue a eu lieu sur la règle qui prévoit l'incompatibilité pour les membres des gouvernements nationaux. Certains membres du groupe estimaient que l'influence et le prestige de l'Assemblée auraient été accrus si elle pouvait compter parmi ses membres des ministres nationaux. Toutefois, en considération aussi de l'éventuelle participation des ministres à un autre organe des

Communautés, le Conseil, le groupe et la commission ont décidé à une très large majorité de maintenir cette incompatibilité.

Le régime des incompatibilités tel qu'il résultait des délibérations du groupe de travail et de la commission fit encore une fois l'objet d'un large débat à l'Assemblée qui, repoussant une série d'amendements, confirma les résultats de ces délibérations tout en précisant qu'elles réglaient seulement la période transitoire. L'Assemblée élue sera donc libre de soumettre les incompatibilités établies à un nouvel examen et de décider du régime valable après la fin de la période transitoire. De ce fait, les incompatibilités établies à l'article 8 du projet de convention sont soumises à la même règle qui est établie à l'article 7 pour la compatibilité entre le mandat national et le mandat européen.

Le groupe n'a pas estimé nécessaire enfin de changer le régime des immunités établi par les protocoles sur les privilèges et immunités qui sont annexés aux trois traités européens. Du fait que le projet de convention élaboré par le groupe ne touche qu'un article dans chaque traité⁽¹⁾, les protocoles restent automatiquement en vigueur. Pour cette raison, le groupe n'a inscrit aucune disposition à ce sujet dans le projet de convention.

Aux immunités prévues par les protocoles (notamment au chapitre III) s'ajoutent naturellement les privilèges et immunités dont jouissent les membres de l'Assemblée en tant que membres d'un Parlement national et pour autant qu'ils cumulent les deux mandats.

(1) Voir page 25.

W. J. SCHUIJT
membre de l'Assemblée parlementaire européenne

TROISIÈME PARTIE:

RÉGIME ÉLECTORAL

Chapitre I: SYSTÈME ÉLECTORAL

A. Recherche initiale d'un système électoral uniforme pour les six États membres

L'un des principaux problèmes à résoudre par l'Assemblée parlementaire européenne a été celui du choix du système électoral. Le choix d'un tel système n'est pas seulement, comme on pourrait le supposer à première vue, une question technique. C'est plutôt une question de principe comme l'a affirmé devant le groupe le professeur Hermens, expert allemand bien connu.

Chaque système électoral exerce non seulement une influence sur la composition personnelle de l'Assemblée à élire mais également sur la vie des partis politiques. C'est ainsi qu'on peut dire grosso modo qu'un système proportionnel tend à favoriser ou à maintenir l'existence de nombreux partis politiques, même parfois à effectifs ou électeurs en nombre réduit, tandis que tout système majoritaire tend à favoriser seulement dans quelques grands partis politiques le regroupement des tendances politiques.

D'autre part, le choix d'un système électoral doit également se faire en fonction de l'idée qu'on se fait des tâches de l'Assemblée à élire. Le choix de la proportionnelle pure s'impose, si l'on estime que l'Assemblée aurait pour tâche essentielle de refléter exactement les opinions du corps électoral et donc à se limiter à une représentation fidèle de ses tendances. Au contraire, si l'on veut que l'Assemblée à élire permette la formation d'un gouvernement fort et homogène, il faut plutôt choisir un aménagement du système proportionnel pur ou un système majoritaire.

En dehors de ces problèmes de base, le groupe de travail qui avait à préparer les solutions à adopter par l'Assemblée s'est tout de suite heurté à la conception des articles des traités européens ⁽¹⁾ concernant l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, à savoir que cette élection devrait se faire, selon les propres termes des traités, suivant «une procédure uniforme».

Pour la question de savoir si la «procédure uniforme» exigerait également un *système électoral* uniforme pour les six États membres, cette question est traitée par M. Dehousse dans ses «Considérations générales».

Quoi qu'il en soit, le groupe a estimé devoir commencer ses travaux en cherchant un système électoral qui serait uniforme pour les six pays.

Au cours de ses travaux, trois propositions concrètes ont été déposées :

a) Un membre du groupe de travail, M^{me} Probst, avait proposé un système électoral mixte qui s'inspirait initialement de la procédure électorale en vigueur en Bavière. Selon ce système, chaque électeur disposerait de deux voix. La première serait à employer, selon un système préférentiel, en faveur de candidats d'un même parti (dans le cadre d'une circonscription — Wahlkreis — assez large), tandis que la deuxième voix pourrait être utilisée pour le choix personnel d'un candidat (dans le cadre d'un arrondissement — Stimmkreis —). Dans ce système, la proportionnelle personnalisée (scrutin de liste) et le système majoritaire (scrutin uninominal) sont donc combinés.

Plusieurs membres du groupe de travail se sont prononcés en faveur de ce système. En effet, ils estiment que celui-ci combine d'une façon heureuse les avantages des systèmes proportionnel et majoritaire. Le système proposé permettrait aux différentes tendances politiques d'un pays d'être représentées dans le Parlement selon une formule proportionnelle. D'autre part, l'électeur pourrait faire un choix non seulement entre ces différentes tendances politiques, sur le plan idéologique, mais également marquer sa préférence pour la personne d'un candidat, selon la formule uninominale.

D'autres membres, au contraire, ont estimé que ce système mixte était peut-être trop compliqué à appliquer dans des pays où les électeurs sont habitués à un système électoral simple.

b) Un deuxième système électoral avait été proposé au groupe de travail, lors de la consultation de Rome, par le professeur Schepis, expert italien en droit électoral.

Ce système se rapprochait des idées élaborées dans les propositions de M^{me} Probst. Sa conception était inspirée par les idées directrices du système électoral actuellement en vigueur dans certains Länder de la république fédérale d'Allemagne. En plus, le professeur Schepis avait élaboré les dispositions nécessaires pour la mise en application de son système aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne.

⁽¹⁾ Article 21 du traité C.E.C.A., article 138 du traité C.E.E. et article 108 du traité Euratom.

Les objections à ce système et les avantages qu'il présentait étaient en grande partie de la même nature que ceux rencontrés par le système proposé par M^{me} Probst et décrits ci-dessus.

c) Enfin, un tout autre système électoral avait été proposé par le professeur G. van den Bergh, expert néerlandais en droit électoral.

Ce système est connu sous le nom anglais de «Single transferable vote», système en vigueur actuellement en Irlande, en Tasmanie et dans certaines villes d'Amérique pour l'élection des municipalités.

En gros, selon ce système, l'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de candidats à élire dans une circonscription déterminée. Ces voix n'ont cependant pas de valeur égale mais s'exercent selon un système préférentiel. En effet, l'électeur indique sous le n° 1 le nom du candidat qu'il préfère voir élu en premier lieu, sous le n° 2 le candidat — qui peut être du même parti ou encore d'une autre tendance politique — qu'il voudrait voir élu si le premier candidat n'obtenait pas les voix requises pour être élu. Et ainsi de suite.

Le professeur van den Bergh a défendu ce système en arguant que seul celui-ci permettrait une relation mathématiquement proportionnelle entre les voix exprimées par l'ensemble des électeurs et la composition de l'Assemblée à élire.

Certains membres du groupe ont pu se rallier à ce système du fait qu'il n'est appliqué dans aucun des six États membres et qu'on pourrait dès lors marquer pour les électeurs le caractère nouveau des élections pour une Assemblée parlementaire européenne. La très grande majorité du groupe de travail s'est cependant prononcée contre ce système. Ils estimaient que le fait de ne pas être connu par les électeurs d'aucun des six États membres ne constituait pas un avantage mais un désavantage certain du système proposé. D'autre part, ils ont fait remarquer que le «Single transferable vote» était difficilement réalisable dans des pays où l'électeur est habitué à un système électoral simple. Ce système demanderait, d'autre part, un effort de dépouillement qui, s'il avait lieu dans un lieu unique pour les six États tout en ayant recours à des machines à calculer électroniques, pourrait cependant durer jusqu'à trois jours.

Bien qu'aucune proposition écrite n'ait été déposée auprès du groupe pour adopter la proportionnelle comme système uniforme pour les élections européennes, la plupart des membres du groupe ont marqué clairement leur préférence pour ce système. Ils ont estimé en effet que la proportionnelle, aménagée pour tenir compte des préférences personnelles des électeurs et des conditions régionales, serait la meilleure formule pour une Assemblée parlementaire européenne dont l'une des tâches essentielles devrait être celle de refléter fidèlement les diverses tendances de l'opinion publique dans les six États membres.

Ni le groupe de travail, ni la commission, ni l'Assemblée n'ont à se prononcer formellement sur les différentes propositions exposées ci-dessus vu les très grandes difficultés rencontrées pour réaliser dès le début tout système uniforme.

B. Difficultés rencontrées pour la réalisation d'un système électoral uniforme

Si les membres du groupe de travail s'étaient déjà aperçus des difficultés qu'il fallait résoudre pour choisir un système électoral uniforme, ces difficultés ont été exposées d'une façon encore plus explicite lors des consultations que le groupe a eues dans les six capitales.

En effet, dans les pays de la Communauté on connaît actuellement, en gros, trois systèmes électoraux. Un système proportionnel pur et simple ou aménagé est en vigueur dans quatre pays: en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas. La France connaît un système majoritaire à deux tours, tandis qu'en Allemagne un système mixte est appliqué (scrutin proportionnel et scrutin uninominal).

Les traditions et mœurs tout à fait différentes en matière électorale dans les six pays de la Communauté ont constitué une grande difficulté pour le groupe de travail. C'est ainsi que, dans certains États, on estime que seule la proportionnelle pure et simple est le système démocratique le plus équitable, tandis que, dans d'autres pays, c'est le système majoritaire qui est considéré comme étant le plus efficace dans le domaine politique. Les lois électorales de ces pays reflètent évidemment ces mœurs différentes.

Si donc en général la plupart des hommes politiques consultés se déclaraient favorables à l'installation d'un système électoral uniforme pour les six pays, ils ont, en précisant leurs idées, cependant tout de suite ajouté qu'ils ne pourraient être d'accord avec un tel système uniforme que si celui-ci reprenait bien entendu les grandes lignes de leur mode de scrutin national.

Le groupe de travail était donc placé devant une option politique:

— d'une part, il pouvait recommander l'adoption d'un système électoral uniforme pour les six pays, mais il faudrait alors prévoir un bouleversement dans les traditions électorales de certains pays. Le risque serait donc très grand de voir l'ensemble du projet de convention rejeté par ces mêmes pays pour la seule raison que le mode de scrutin uniforme proposé ne leur conviendrait pas;

— d'autre part, le groupe de travail pouvait envisager qu'au moins dans une première phase les élections directes à l'Assemblée parlementaire européenne aient lieu selon un système électoral à élaborer par les différents États membres et adapté au nombre des sièges à pourvoir dans ce pays pour l'Assemblée parlementaire européenne. Une difficulté inévitable de cette deuxième hypothèse serait évidemment que, pour la composition de l'Assemblée parlementaire européenne, différents modes de scrutin seraient utilisés.

C. Période transitoire et régime définitif

Après de longues réflexions, le groupe de travail et la commission ont cru opportun de proposer la deuxième hypothèse, c'est-à-dire au cours d'une période transitoire des élections selon un système électoral à arrêter par chaque État membre.

Le groupe de travail — et la commission des affaires politiques l'a suivi dans cette voie — a toujours cherché à trouver des solutions réalistes qui sont susceptibles d'être acceptées par les Conseils et par les États membres, même si ces formules réalistes ne sont pas toujours des solutions idéales.

Cette question a été largement débattue en séance publique de l'Assemblée. C'est notamment M^{me} Probst qui a développé l'idée que la solution retenue par la commission n'était pas compatible avec la disposition des traités, qui prévoit une «procédure uniforme». D'autre part, elle était d'avis que l'expérience a prouvé qu'une fois un système électoral adopté, celui-ci risque de s'éterniser et qu'ainsi on n'arriverait jamais à un système uniforme.

Aussi, a-t-elle déposé — en accord avec un certain nombre de ses collègues — un amendement selon lequel les systèmes électoraux pour les élections européennes dans les six pays devraient s'inspirer de deux principes communs, à savoir: d'une part, la possibilité pour chaque électeur de faire un choix personnel et non l'obligation de voter une liste tout entière et, d'autre part, la nécessité de tenir compte des différences régionales dans les différents pays en organisant les élections européennes dans le cadre des circonscriptions bien délimitées et séparées entre elles.

Cet amendement n'a pas été adopté par l'Assemblée, qui a suivi la proposition du groupe de travail et de la commission (voir article 9, deuxième alinéa).

L'Assemblée a donc prévu que c'est uniquement pendant la période transitoire, telle qu'elle est définie à l'article 4 du projet de convention, que le régime électoral relève de la compétence de chaque État membre, sous réserve d'ailleurs de plusieurs éléments communs qui sont à considérer comme les éléments de la «procédure uniforme» prescrite par les traités.

Enfin, l'Assemblée a voté une résolution complémentaire relative à la procédure électorale pendant la période transitoire. Dans cette résolution, l'Assemblée a adopté la ligne de conduite suivante:

a) Elle adressera aux Conseils des avis concernant les lois électorales nécessaires pour l'application de la convention;

b) Elle adressera directement aux Parlements nationaux des recommandations afin de favoriser une harmonisation du système d'élection des membres de l'Assemblée parlementaire européenne par les Parlements nationaux avec le système d'élection au suffrage universel direct.

Par contre, pour ce qui concerne le régime définitif, c'est l'Assemblée élue elle-même qui arrêtera le système électoral aussi uniforme que possible pour les élections ayant lieu après l'expiration de la période transitoire (voir article 9, premier alinéa).

En effet, dans chaque démocratie moderne, l'une des tâches propres de chaque Parlement est celle de définir, éventuellement en collaboration avec l'exécutif,

le système électoral. Le groupe a estimé que, sur le plan européen, on ne pourrait pas aller à l'encontre de ce principe foncièrement démocratique.

Les difficultés techniques rencontrées pour la réalisation d'un système électoral uniforme (éventuelle modification des listes électorales, changement dans le découpage des circonscriptions, etc.) ont incité le groupe à recommander dès maintenant à l'Assemblée élue de commencer en temps utile les travaux en vue de l'élaboration du régime électoral définitif.

En ce qui concerne la compétence ainsi donnée à l'Assemblée par le projet de convention, une première constatation s'impose, c'est que la liberté d'action de l'Assemblée sera entière dans ce domaine. Il importe notamment de préciser que l'Assemblée n'est donc pas tenue d'adopter immédiatement, après l'expiration de la période transitoire, un système électoral absolument uniforme bien que, incontestablement, le groupe et la commission se soient orientés vers un système électoral aussi uniforme que possible. Or, le projet de convention se limite à donner, en cette matière, compétence à l'Assemblée élue, mais il ne lui interdit pas de réaliser progressivement un mode de scrutin uniforme dans les six pays.

L'une des tâches les plus délicates de l'Assemblée élue sera notamment celle de rapprocher suffisamment les esprits pour arriver à un système électoral aussi uniforme que possible.

D. Vacance d'un siège

Un problème directement lié au système électoral est celui qui règle la succession d'un membre sortant.

L'Assemblée a stipulé (article 17) qu'en cas de vacance d'un siège pourvu au suffrage universel direct, il ne sera pas procédé à une élection partielle. Les raisons de cette décision sont de caractère autant évident que permanent, puisque des élections partielles peuvent fausser dans un pays l'image des tendances du corps électoral dans son ensemble. D'autre part, on veut éviter que, pour des raisons quelconques, à un moment donné, un certain nombre de membres de l'Assemblée démissionneraient pour provoquer ainsi des élections partielles dans le but défini ci-dessus.

Une fois écarté le principe d'élections partielles, l'Assemblée a décidé que, pendant la période transitoire, les législations nationales devront donc établir des dispositions électorales telles qu'elles permettront, tout en remplissant la condition de ne pas procéder à une élection partielle, d'attribuer le siège devenu vacant à un nouveau titulaire. Cette question se pose surtout dans les pays où l'on adopterait le scrutin majoritaire et où l'on devrait donc prévoir déjà, lors des élections pour chaque candidat, au moins un candidat qui pourrait lui succéder au cours de la législature, si le siège devenait vacant. Dans les pays où l'on appliquera la proportionnelle aux élections européennes, cette question trouvera une solution plus facile.

Lorsque, pendant la période transitoire, le siège d'un membre élu ou désigné par un Parlement d'un des États membres deviendrait vacant, le Parlement de cet État membre doit procéder à l'élection ou à la désignation du successeur.

Dans le régime définitif, c'est l'Assemblée parlementaire européenne qui, lors de l'adoption d'un nouveau système, réglera la question de la succession.

Chapitre II: ÉLECTORAT

L'Assemblée a estimé que le principe susceptible d'orienter les problèmes relatifs à l'électorat (articles 10 et 11) devrait être équivalent à celui qui régit les législations nationales. C'est-à-dire que sont électeurs les hommes et les femmes, sous la seule réserve qu'ils satisfont aux conditions nécessaires dans leur État membre pour participer aux élections au suffrage universel direct pour la désignation du Parlement. Autrement dit, pour pouvoir participer aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne, il faut être électeur dans son pays.

Ce principe admis, sur lequel on reviendra ci-dessous, plusieurs modalités ont dû être réglées par l'Assemblée dans le projet de convention qu'il a établi.

Et tout d'abord l'âge à partir duquel le droit de vote est exercé. Le groupe de travail avait déjà voulu le fixer uniformément à 21 ans. Cependant, le risque d'éventuelles difficultés constitutionnelles dans un des États membres, les Pays-Bas, où l'âge minimum pour les élections à la deuxième chambre des États généraux est fixé à 23 ans, avait fait provisoirement obstacle à ce désir.

Cependant, un examen plus approfondi a permis de constater que cette disposition constitutionnelle néerlandaise ne fait pas juridiquement obstacle à une disposition dans une convention internationale selon laquelle l'âge minimum pour pouvoir participer à des élections européennes serait fixé, de façon uniforme dans les six pays, à 21 ans. La seule difficulté pratique qui peut naître de cette disposition pour les Pays-Bas est la nécessité de devoir reviser les listes électorales pour y inscrire les hommes et les femmes ayant atteint l'âge de 21 ans mais non encore l'âge de 23 ans, âge minimum prévu pour les élections législatives aux Pays-Bas.

Vu la grande importance politique que l'Assemblée parlementaire européenne attache à la question de l'électorat — constituant un des éléments essentiels de la «procédure uniforme» —, elle a, au cours des débats publiques, adopté un amendement émanant de la commission et selon lequel l'âge à partir duquel le droit de vote est exercé est de 21 ans accomplis dans l'ensemble des six pays (article 11). Ainsi, dans la Communauté, tous les hommes et toutes les femmes, à partir de 21 ans, pourront, sans autre condition que celle prévue à l'article 10, prendre part aux élections européennes.

Pour permettre à tous les ressortissants de la Communauté, quel que soit le lieu où ils résident dans la Communauté, de participer effectivement aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne, le projet de convention prévoit en outre dans son article 11 que les pays membres doivent instituer des mesures appropriées afin que leurs ressortissants qui résident sur le territoire d'un autre État membre aient la faculté d'exercer le droit de vote dans leur pays d'origine. Sans vouloir régler dans une convention européenne les détails de ces mesures, l'Assemblée vise ici surtout les possibilités de vote dans un consulat.

Du point de vue technique, cette mesure est certainement applicable. En effet, plusieurs pays membres, et notamment la France, offrent déjà la possibilité, à leurs citoyens résidant à l'étranger, de continuer à exercer leurs droits électoraux.

Du point de vue politique, l'Assemblée et la commission ont estimé qu'il serait d'un grand avantage psychologique que de permettre à tous les citoyens des six pays de pouvoir participer effectivement aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne.

Dans ce même ordre d'idées, l'Assemblée a prévu également dans l'article 11 la possibilité — mais pas l'obligation — qu'un État membre permettrait dans une large perspective européenne aux nationaux d'un autre pays résidant dans ce premier État membre d'y exercer le droit de vote.

Tout en souhaitant que les six pays appliqueront cette formule, il doit cependant être exclu que des citoyens voteront deux fois, c'est-à-dire une fois dans leur pays de résidence et une fois dans leur pays d'origine. C'est pourquoi le projet de convention prévoit que, dans le cas visé ici, toute personne ne peut voter qu'une seule fois. Les infractions à cette règle seraient passibles des sanctions qui doivent être édictées par la loi du pays d'origine.

Chapitre III: ÉLIGIBILITÉ

L'article 12 du projet de convention prévoit que «sont éligibles, dans chaque État membre, les hommes et les femmes âgés de vingt-cinq ans accomplis, ressortissants de l'un des États signataires des traités instituant les Communautés européennes...»

D'après ce texte, tout citoyen d'un des six pays de la Communauté pourra se présenter dans n'importe quel État membre pour être élu à l'Assemblée parlementaire européenne. Cette innovation doit être considérée comme l'expression d'une volonté politique indubitablement européenne.

C'est au cours de l'examen du projet de convention devant la commission et devant l'Assemblée que cette perspective a été ouverte. En effet, le groupe de travail avait proposé, pour des raisons essentiellement pratiques, de limiter l'éligibilité dans chaque État membre aux nationaux de celui-ci.

En revanche, les partisans de l'éligibilité «européenne» ont fait valoir que, si dans la pratique courante cette disposition risque de ne pas être appliquée souvent, il faut néanmoins donner le droit à chaque citoyen de la Communauté européenne de se présenter dans les six pays pour les élections qui sont européennes. A ce droit individuel correspond d'autre part la faculté qu'on donne ainsi aux populations de la Communauté d'être représentées dans leur Parlement par celui ou celle qu'elles estiment le plus qualifié, indépendamment du fait si oui ou non le candidat aux élections est de leur nationalité.

Cette éligibilité européenne n'est limitée (article 12, premier alinéa, *in fine*) que par les seules exceptions qui sont couramment reconnues dans les législations nationales comme constituant des empêchements majeurs pour la présentation valable de sa candidature (par exemple, certaines condamnations pénales ou civiles).

Étant donné que les critères déterminant ces inéligibilités sont différents de pays à pays, l'Assemblée a préféré réserver la compétence dans cette matière, sous condition qu'il s'agisse des cas d'inéligibilité traditionnelle, à la législation nationale. Celle-ci ne pourra donc pas créer de nouvelles inéligibilités conçues uniquement pour les élections européennes.

D'autre part, les incompatibilités entre l'exercice de certaines fonctions européennes et du mandat parlementaire européen ⁽¹⁾ ne peuvent pas entraîner l'inéligibilité. Toutes les personnes exerçant une des fonctions prévues à l'article 8 pourront donc se présenter comme candidats aux élections à l'Assemblée parlementaire européenne. Une fois élues, elles devront cependant opter entre le mandat à l'Assemblée et leur fonction déclarée incompatible avec ce dernier.

Partant de la même volonté politique déjà soulignée ci-dessus et qui tend à créer le plus d'éléments communs possibles dans la «procédure uniforme», l'Assemblée a décidé que, pour l'ensemble des six pays, les hommes et les femmes sont éligibles à partir de 25 ans. Cette disposition (article 12, premier alinéa) constitue une innovation pour les Pays-Bas où, pour être élus dans une des deux Chambres, les candidats doivent être âgés de 30 ans au moins.

Chapitre IV: ADMISSION DES PARTIS POLITIQUES

Un problème qui a été évoqué souvent, lors des discussions dans le groupe de travail et lors des consultations des hommes politiques dans les six capitales, a été celui de l'admission aux élections européennes de certains partis politiques extrémistes. L'Assemblée a surtout dû se préoccuper de la situation dans la république fédérale d'Allemagne, où la Cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe a déclaré, conformément à l'article 38 de la Constitution fédérale, que le parti communiste était

(1) Voir l'article 8 du projet de convention.

illégal, entraînant ainsi la dissolution de ce parti, et l'impossibilité pour celui-ci de présenter des candidats aux élections qui ont eu lieu dans la république fédérale d'Allemagne.

Lors de la consultation des hommes politiques à Bonn, il est apparu clairement que ceux-ci étaient absolument contraires à l'idée de faire participer, dans la République fédérale, des candidats communistes aux élections européennes. Une telle participation entraînerait, en effet, des conséquences redoutables sur le plan intérieur.

L'Assemblée devrait donc se prononcer sur la participation des partis extrémistes en général aux élections directes pour l'Assemblée parlementaire européenne. Pour éviter des solutions radicales, qui pourraient avoir comme résultat l'interdiction ou l'admission globales dans tous les pays de certains partis extrémistes, l'Assemblée s'est prononcée en faveur d'une solution intermédiaire.

Pour éviter d'autre part des abus, elle a décidé que les dispositions constitutionnelles qui règlent dans chaque État membre l'admission des partis politiques aux élections nationales s'appliquent également à l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne (article 13). C'est donc, dans le régime provisoire, à chaque État membre d'apprécier la participation des différents partis politiques.

Dans le régime définitif, la compétence en cette matière revient à l'Assemblée parlementaire européenne, conformément à l'article 9.

Chapitre V: DATE DES ÉLECTIONS

L'Assemblée a été unanime à reconnaître que, pour donner l'importance voulue aux élections européennes, celles-ci devraient avoir lieu le même jour dans les six États membres et qu'aucune élection ne devrait être organisée dans un des États membres en même temps que l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne (article 14).

Le groupe et la commission avaient estimé ne pas pouvoir prendre en considération la coïncidence des élections européennes avec soit des élections législatives sur le plan national, soit des élections pour des collectivités locales. Dans une telle hypothèse, on risquerait fort que le caractère propre des élections européennes soit éclipsé en faveur des thèses de politique nationale ou locale, propagées par les partis ou les candidats pendant la campagne électorale. Un des objectifs essentiels des élections européennes consistant à mieux intéresser les peuples eux-mêmes à l'œuvre de la construction européenne serait sans aucun doute compromis.

D'autre part, en faisant coïncider les élections européennes avec des élections sur le plan national, on risquerait de rendre la composition de l'Assemblée parlementaire européenne trop instable, étant donné que les élections nationales n'ont pas lieu à une même date dans les six pays. De surcroît, la dissolution d'une Assemblée nationale entraînerait également de nouvelles élections dans un des États membres pour une partie de l'Assemblée parlementaire européenne.

Une date uniforme dans les six pays pour les élections européennes a donc été préférée de beaucoup par l'Assemblée et ceci non seulement pour les raisons psychologiques exposées ci-dessus, mais encore pour rendre nécessaire aux partis politiques d'une même tendance dans les six pays et aux candidats d'établir des programmes électoraux conçus dans une perspective européenne. On a été d'accord avec la plupart des hommes politiques consultés pour estimer que les frais supplémentaires que comporteront les élections européennes à une date autonome soient suffisamment justifiés par les raisons politiques et psychologiques exposées ci-dessus.

L'Assemblée est d'opinion qu'il s'agit ici d'un des éléments les plus importants de la «procédure uniforme» prévue aux traités, qu'il importerait de respecter en tout cas. Pour éviter certaines difficultés constitutionnelles qui pourraient naître du fait que cette clause du projet de convention limiterait la liberté des chefs d'États en ce qui concerne la fixation par ceux-ci des dates pour les élections des Parlements nationaux lors d'une dissolution anticipée ou lors de la fin du mandat constitutionnel, l'article 14 a été rédigé de façon telle que l'Assemblée parlementaire européenne devra fixer la date de ces élections de manière que les élections nationales ne coïncident pas avec celles de l'Assemblée.

Sur le principe de la date uniforme, l'Assemblée n'a voulu admettre qu'une seule exception à cette règle. Elle vise le cas où, pour des motifs tenant à la tradition (par exemple, aux Pays-Bas) ou aux conditions géographiques (par exemple, en France avec ses départements d'outre-mer), un État membre voudra décider que les opérations de vote auront lieu la veille et/ou le lendemain du jour fixé pour l'ensemble des six pays. Dans cette hypothèse, dans la plupart des États membres, les élections européennes ont lieu un dimanche. Dans les pays qui l'estimeraient nécessaire, ces élections pourraient avoir lieu le samedi, le dimanche et le lundi, ou encore soit le samedi, soit le lundi seulement, soit encore pendant deux de ces trois jours.

Le projet de convention prévoit également que l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne a lieu au plus tard un mois avant la fin de chaque législature (article 15).

La fixation de la date exacte dans ce délai d'un mois est de la compétence de l'Assemblée parlementaire européenne qui devra tenir compte de la disposition de l'article 14.

En ce qui concerne la date de la *première* election européenne, le projet de convention prévoit dans son article 21 que celle-ci aura lieu le premier dimanche (sous réserve de l'exception exposée ci-dessus) qui suit l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'entrée en vigueur de la convention. L'Assemblée a ainsi voulu garantir l'automatisme des premières élections, dès que les instruments de ratification auront été déposés. Aucune intervention d'un organe quelconque de la Communauté ne sera donc nécessaire pour déclencher la procédure des élections.

Après chaque élection, l'Assemblée parlementaire européenne se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois.

Pour consacrer le principe de la continuité des travaux parlementaires et en vue d'éviter les difficultés que certains États membres ont connues lors de circonstances particulières, le projet de convention prévoit également que l'Assemblée sortante reste en fonction jusqu'à la première réunion de la nouvelle Assemblée. Légalement, il ne peut pas y avoir d'interruption dans la vie de l'institution parlementaire.

Chapitre VI: VÉRIFICATION DES POUVOIRS

Un des droits les plus élémentaires qui est reconnu généralement à tout Parlement est celui de vérifier les pouvoirs de ses propres membres. L'Assemblée, à l'unanimité, a voulu continuer cette saine tradition et c'est la raison pour laquelle le projet de convention prévoit que c'est l'Assemblée parlementaire européenne elle-même qui vérifie les pouvoirs des représentants et que c'est elle qui statuera sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet (article 16).

Le groupe et la commission se rendent compte du fait qu'un simple article de la convention ne suffira pas pour régler les multiples problèmes, parfois de caractère très complexe, qui peuvent surgir lors de la vérification des pouvoirs. Ils ont cependant estimé que c'est dans le règlement de l'Assemblée parlementaire européenne élue que ces différents cas et les solutions qui doivent leur être données sont à régler.

D'autre part, les contestations juridiques qui pourraient naître du fait de la non-concordance entre la convention et les législations nationales en cette matière devraient d'ailleurs pouvoir faire l'objet d'un éventuel recours devant la Cour de justice des Communautés.

Certains problèmes d'application des législations nationales votées en vue de l'exécution de la convention pourront d'ailleurs être réglés dans le cadre de la commission consultative intérimaire dont la constitution est également prévue par la convention et dont les tâches et la composition seront exposées au chapitre VIII.

Chapitre VII: REMBOURSEMENT DES FRAIS ÉLECTORAUX

Un des problèmes qui ont été l'objet de longues discussions, tant au sein du groupe de travail que, surtout, devant la commission des affaires politiques et devant l'Assemblée même, a bien été celui d'un éventuel remboursement des frais électoraux aux candidats ou listes électorales. Les pratiques et coutumes sont très différentes à cet égard dans les États membres. C'est ainsi que, par exemple, en France, c'est l'État qui rembourse aux candidats les frais que ceux-ci ont à leur charge pour l'impression de leurs circulaires et affiches-programmes, et également pour l'impression des bulletins de vote, impression que les candidats doivent assurer eux-mêmes. Dans

d'autres pays, l'État prend à sa charge seulement les frais d'impression des bulletins de vote. Dans ces derniers pays, on ne connaît donc pas un système de remboursement de certains frais électoraux aux candidats.

Se trouvant devant cette difficulté, le groupe de travail avait estimé ne pas devoir insérer dans le projet de convention un article qui prévoit, comme c'est le cas dans certains des États membres, le remboursement de ces frais électoraux aux candidats ou listes.

Cependant, la commission des affaires politiques a estimé, à une large majorité, que le principe démocratique devrait être respecté, suivant lequel aucun candidat ou liste ne doit être exclu pour la seule raison qu'ils ne seraient pas en mesure de supporter les charges matérielles que comporte la présentation des candidatures. Étant donné d'autre part l'étendue des collèges électoraux qui seront nécessairement assez vastes pour les élections directes à l'Assemblée parlementaire européenne, il faudrait prévoir un tel remboursement. Enfin, il serait incompréhensible que dans un ou plusieurs pays une discrimination soit pratiquée entre les candidatures aux élections nationales et aux élections européennes.

Dans l'esprit de la commission des affaires politiques, on pourrait donc prévoir le remboursement des frais que les candidats ou listes auront exposés pour l'impression des bulletins de vote et d'une circulaire-programme pour l'envoi desdits bulletins et circulaires aux électeurs et pour l'impression d'une affiche-programme. Cependant, le format des bulletins et circulaires, le nombre des exemplaires de l'affiche-programme et, généralement, toutes modalités pratiques nécessaires devront être déterminés par le bureau de l'Assemblée parlementaire européenne. Ainsi, celui-ci pourra tenir compte des pratiques différentes qui existent dans les six États membres.

Pour éviter le remboursement des frais électoraux à des candidats ou des listes qui n'auraient a priori aucune chance de succès électoral, le projet de convention prévoit (article 18) que seuls les candidats ou les listes ayant obtenu au *minimum* 10 % des suffrages exprimés du collège électoral qu'ils auront sollicité pourront obtenir le remboursement de certains frais électoraux.

Lors de la discussion publique de cet article, le groupe socialiste avait introduit un amendement à l'article 18, tendant d'une part à limiter les frais totaux que les candidats ou les listes pourraient effectuer pour la propagande électorale et tendant d'autre part à établir une sanction lorsque cette première condition ne serait pas respectée, entraînant comme conséquence la suspension du ou des mandats en question.

L'argument principal des défenseurs de cet amendement était de donner des possibilités financières égales à tous les candidats, avec contrôle et sanction efficaces.

Les détracteurs ont estimé qu'une telle procédure serait difficilement contrôlable et qu'il serait très compliqué de déterminer exactement les frais engagés par chaque candidat.

Finalement, cet amendement a été repoussé par une petite majorité, tant par la commission que par l'Assemblée. Celle-ci s'est donc limitée à prévoir la possibilité du remboursement de certains frais électoraux sans autre condition de la part des candidats ou des listes que celle du minimum des 10 % des suffrages exprimés.

Les crédits nécessaires pour permettre ce remboursement suivant les modalités fixées d'avance par le bureau de l'Assemblée parlementaire européenne seront prévus au budget de l'Assemblée même.

Chapitre VIII: COMMISSION CONSULTATIVE INTÉrimAIRE

L'Assemblée, en votant la convention, s'est rendu compte que tous les problèmes qui ont trait à la réalisation d'un projet aussi audacieux qu'est l'élection directe d'une Assemblée européenne ne pourront pas être réglés par la voie de la seule convention.

Il est à prévoir que si des difficultés d'ordre administratif ou légal surgissent, celles-ci trouveront leur origine dans une éventuelle disparité entre cette convention et les législations nationales dans la matière des élections. En vue d'harmoniser ces législations nationales avec la convention, l'Assemblée propose la constitution d'une commission consultative intérimaire par les Conseils dans un délai de deux mois après l'entrée en vigueur de la convention (article 19).

La commission sera composée en nombre égal de délégués des gouvernements des États membres et de délégués de l'Assemblée parlementaire européenne.

L'institution de cette commission ne constitue pas une infraction à la souveraineté des États membres en matière législative. En effet, elle aura essentiellement pour tâche de donner des avis et de formuler des recommandations juridiques et techniques au sujet des problèmes soulevés éventuellement par l'élaboration et l'application de la législation nationale des États membres relative à l'organisation de l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne.

L'Assemblée a expressément voulu que ces tâches puissent être assumées soit à la demande du gouvernement ou du Parlement ou encore d'une de ses Chambres d'un État membre, soit de la propre initiative de la commission.

Il se peut en effet que les membres de la commission — qui devra bien entendu être tenue au courant par les États membres de leur législation en la matière et des modifications qu'ils entendent y apporter — estiment nécessaire d'intervenir. Toutefois, dans ce dernier cas, les délibérations de la commission consultative devront être prises aux deux tiers des voix exprimées.

Ludwig METZGER
membre de l'Assemblée parle-
mentaire européenne

QUATRIÈME PARTIE:

PROBLÈME DE LA
REPRÉSENTATION DES PAYS ET
TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Aux termes de l'article 138, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne (traité C.E.E.) et de l'article 108, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom), l'Assemblée parlementaire a la faculté d'élaborer des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme *dans tous les États membres*.

L'article 21 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, modifié par l'article 2 de la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, prévoit également la possibilité d'élire l'Assemblée au suffrage universel direct.

L'Assemblée parlementaire devait examiner s'il fallait également procéder à des élections au suffrage universel direct dans les pays et territoires non européens associés au sens de l'article 131 du traité C.E.E.

L'Assemblée parlementaire estime à l'unanimité de ses membres que les pays et territoires non européens associés ne doivent pas être considérés comme des «objets», mais devenir sujets de droit international, par rapport à la C.E.E. Elle est entièrement d'accord avec ce qui est dit dans le rapport établi par M. Duviolsart comme rapporteur de la commission de l'association des pays et territoires d'outre-mer (délégation chargée d'une mission d'étude et d'information dans les pays et territoires d'outre-mer, doc. n° 67—1959), à savoir que l'association doit être adaptée au nouveau statut de partenaire qui est celui des pays et territoires d'outre-mer, et que la position *unilatérale* n'est plus conciliable avec le développement qu'ont pris les relations entre les États membres et les États associés. L'association doit prendre un caractère bilatéral, ce qui signifie

que, dans les relations entre la C.E.E. et les États associés d'outre-mer, ceux-ci doivent de plus en plus partager les responsabilités et collaborer aux décisions.

Dans le cadre de sa mission, c'est-à-dire dans le domaine de la représentation parlementaire, le groupe de travail a longuement examiné comment cette coresponsabilité pourrait être réalisée. Il a également demandé l'avis des trois membres que le Sénat de la Communauté française a délégués à l'Assemblée parlementaire européenne et qui représentent au Sénat les territoires associés au sens de l'article 131 du traité C.E.E. De même, M. Lemaignan, membre de la Commission de la C.E.E., a participé aux plus importantes discussions du groupe de travail et il s'est prononcé dans le sens des déclarations contenues à l'alinéa précédent.

La question de savoir si la participation des pays et territoires d'outre-mer associés à l'élection au suffrage direct des membres de l'Assemblée parlementaire européenne était souhaitable et possible a été examinée de manière approfondie. Finalement — cela est d'ailleurs logique —, cet examen a surtout porté sur la possibilité de la participation. Le groupe de travail s'est rendu compte qu'il faut distinguer rigoureusement ce qui est souhaitable et ce qu'il est possible de faire, car ce qui est souhaitable n'est pas toujours réalisable.

Après un échange de vues approfondi, le groupe de travail a été unanime à conclure — conclusion que l'Assemblée parlementaire partage — que la participation de délégués parlementaires des territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée est sans aucun doute très désirable, mais que les territoires associés non européens ne pouvaient pas participer, sans une révision fondamentale des traités de Rome, à l'élection au suffrage direct des membres de l'Assemblée parlementaire européenne. Il a ensuite recherché s'il existait d'autres possibilités d'établir une coopération à responsabilité partagée et il a abouti à une conclusion favorable dont il sera question plus loin dans le présent rapport. Exposons tout d'abord les motifs qui excluent la participation aux élections.

A l'article 137 du traité de la C.E.E. (de même à l'article 107 du traité de l'Euratom et à l'article 25 du traité de la C.E.C.A.), il est dit que l'Assemblée se compose de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté. Les États réunis dans la Communauté sont les *États membres* comme le précise l'article 138 du traité de la C.E.E. (article 108 du traité de l'Euratom et article 21 du traité de la C.E.C.A.), si toutefois une telle précision est nécessaire. Or, les États membres sont les *six États* qui ont conclu des traités. L'article 237 du traité de la C.E.E. (article 205 du traité de l'Euratom et article 98 du traité de la C.E.C.A.) précise d'ailleurs que «tout État européen» peut demander à devenir membre de la Communauté, disposition qui a une valeur indicative.

Le traité de la C.E.C.A., aux termes de l'article 79, est applicable uniquement aux territoires européens des hautes parties contractantes. Les territoires d'outre-mer

ne sont donc aucunement concernés. Sauf dispositions contraires, les stipulations du traité de l'Euratom, aux termes de l'article 198, sont applicables aux territoires non européens soumis à leur juridiction. Ce qui est déterminant pour l'application des dispositions du traité, c'est le fait d'être «soumis à la juridiction» d'un État membre.

Quoique l'étendue de ces territoires non européens soit couverte par le traité de l'Euratom, celui-ci ne prévoit pas pour eux des modalités spéciales d'association ni de représentation au sein des institutions de la Communauté. Une association proprement dite n'est envisagée par le traité de Rome qu'en ce qui concerne la C.E.E.

L'article 227 du traité de la C.E.E. cite les territoires auxquels s'applique le traité, en établissant toutefois des différenciations considérables. Aux termes du paragraphe 1, il s'applique aux six États qui ont conclu le traité. En ce qui concerne toutefois l'Algérie et les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du traité ne s'appliquent, aux termes du paragraphe 2, que dans une certaine mesure bien déterminée. Quant aux pays et territoires d'outre-mer (mentionnés à l'annexe IV du traité), ils font aux termes du paragraphe 3 l'objet d'un système spécial d'association défini dans la quatrième partie du traité (articles 131 à 136).

Il est évident que, lorsque le traité de la C.E.E. parle d'*États membres*, il n'entend pas par là les pays et territoires d'outre-mer dont il est question au paragraphe 3.

La structure de l'article 227 plaide en faveur de cette interprétation qui est, par ailleurs, confirmée par d'autres considérations. En vertu de l'article 131, les *États membres* (qui constituent la Communauté) sont convenus d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des «relations particulières». Ces territoires d'outre-mer seraient devenus automatiquement partie intégrante de la Communauté si le traité n'avait pas pris des dispositions différentes. Au contraire, en vertu du paragraphe 3 de l'article 227, les pays et territoires non européens sont associés à la Communauté qui est considérée comme une entité en soi (elle possède la personnalité juridique et constitue une personne morale, article 210). Ces pays et territoires ne sont pas dans la Communauté: ils sont en situation spéciale, par rapport à elle, mais extérieure à elle.

Par l'acte juridique de l'association, ils entrent dans une relation d'un type nouveau avec la Communauté déjà existante, avec une personne morale propre, et deviennent ainsi associés de cette Communauté qui forme un tout. Cela ne serait évidemment ni nécessaire, ni même possible s'ils constituaient une partie de la Communauté. On peut remarquer d'autre part que, selon l'article 238, qui traite de l'association de nouveaux pays, le rapport juridique qui résulte de l'association est à considérer comme un rapport de «vis-à-vis». Aux termes de cet article, la *Communauté* peut conclure des accords avec un *tiers*; l'associé ne devient pas une partie de la Communauté, mais un partenaire, un vis-à-vis.

La rédaction même de toute une série de dispositions démontre qu'au sens du traité les pays et territoires non européens constituent quelque chose de particulier par rapport à la Communauté et aux États membres qui la composent; c'est ainsi que

l'article 132 parle, par exemple, des échanges commerciaux avec les pays et territoires; l'article 133 présuppose des importations de marchandises *originaires* des pays et territoires dans les *États membres* et vice versa. L'article 14 de la convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté fait la distinction entre les pays et territoires, *d'une part*, et les États membres, *d'autre part*.

Les territoires associés représentent donc quelque chose d'*extérieur* à la Communauté qui est lié à cette Communauté par l'effet d'un acte juridique spécial (l'association). Or, s'ils ne constituent pas un élément de la personne morale «Communauté européenne», ils ne peuvent pas non plus déléguer de représentants à son Assemblée parlementaire en tant que membres de cette Assemblée.

En conclusion, en vertu du traité de la C.E.E., le membre de la C.E.E. est la République française (y compris donc l'Algérie et les départements français d'outre-mer); quant aux territoires d'outre-mer, c'est-à-dire aux territoires associés, ils font l'objet d'un statut spécial fixé par le traité.

La résolution relative aux problèmes posés par l'association des pays et territoires d'outre-mer que l'Assemblée parlementaire européenne a adoptée le 27 novembre 1959, et qui recommande de renforcer le caractère *multilatéral* de l'association en réalisant une collaboration plus étroite à tous les points de vue avec les peuples associés, indique la voie qu'il faut suivre pour résoudre la question que pose un contact plus étroit de ces peuples avec les travaux de l'Assemblée parlementaire. Si nous voulons réaliser l'association sur la base de la nouvelle situation de «partnership» avec laquelle la position *unilatérale* de la C.E.E. et de ses États membres est incompatible, il faut accorder aux peuples associés une position *autonome*. Cela dessert mieux leurs intérêts particuliers et leur permettra de les sauvegarder beaucoup mieux en tant que partenaires égaux que s'ils sont mêlés à des problèmes qui ne sont pas les leurs et qu'ils risquent à cette occasion de perdre leur individualité.

L'Assemblée parlementaire, d'accord avec ce qui est dit dans le rapport de M. Duvieusart dont il est question à la page 61, estime souhaitable que les États associés organisent une conférence ou un conseil des pays associés doté d'un secrétariat restreint, et qu'on leur donne la possibilité de le faire. Il est dit au rapport Duvieusart: «A cet organisme pourraient se rattacher tous les pays et territoires énumérés à l'annexe IV du traité soit qu'ils fassent partie de la Communauté franco-africaine, soit qu'ils soient encore, dans des mesures différentes et variables, unis par quelques liens que ce soient à la France, à l'Italie, à la Belgique ou aux Pays-Bas, soit qu'ils soient devenus totalement indépendants et aient pris, dans ce sens, la décision de maintenir l'association ainsi qu'ils en avaient la faculté.»

La thèse qu'il défend et selon laquelle la C.E.E. pourrait conclure avec cette «association d'États» — c'est ainsi que l'on devrait considérer la conférence des États associés — des accords de consultation en vue de l'application des articles 131 et 133 du traité de la C.E.E. montre à quel point ce rapport se fonde, lui aussi, sur le principe de l'autonomie des partenaires.

Il est inutile de mentionner ici dans les détails les dispositions qu'un tel accord pourrait contenir. Il convient de se référer au rapport de M. Duvieusart. Le point important de cet examen consiste à rechercher les possibilités qui existent sur le plan parlementaire. L'Assemblée parlementaire européenne est disposée et se déclare prête à se réunir avec une représentation des peuples associés quelle qu'elle soit, à constituer par eux en toute indépendance, pour leur ouvrir la voie à une action et des délibérations communes.

C'est pourquoi le groupe de travail pour les élections européennes et la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles proposent à l'Assemblée l'adoption d'une déclaration d'intention relative à l'association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne.

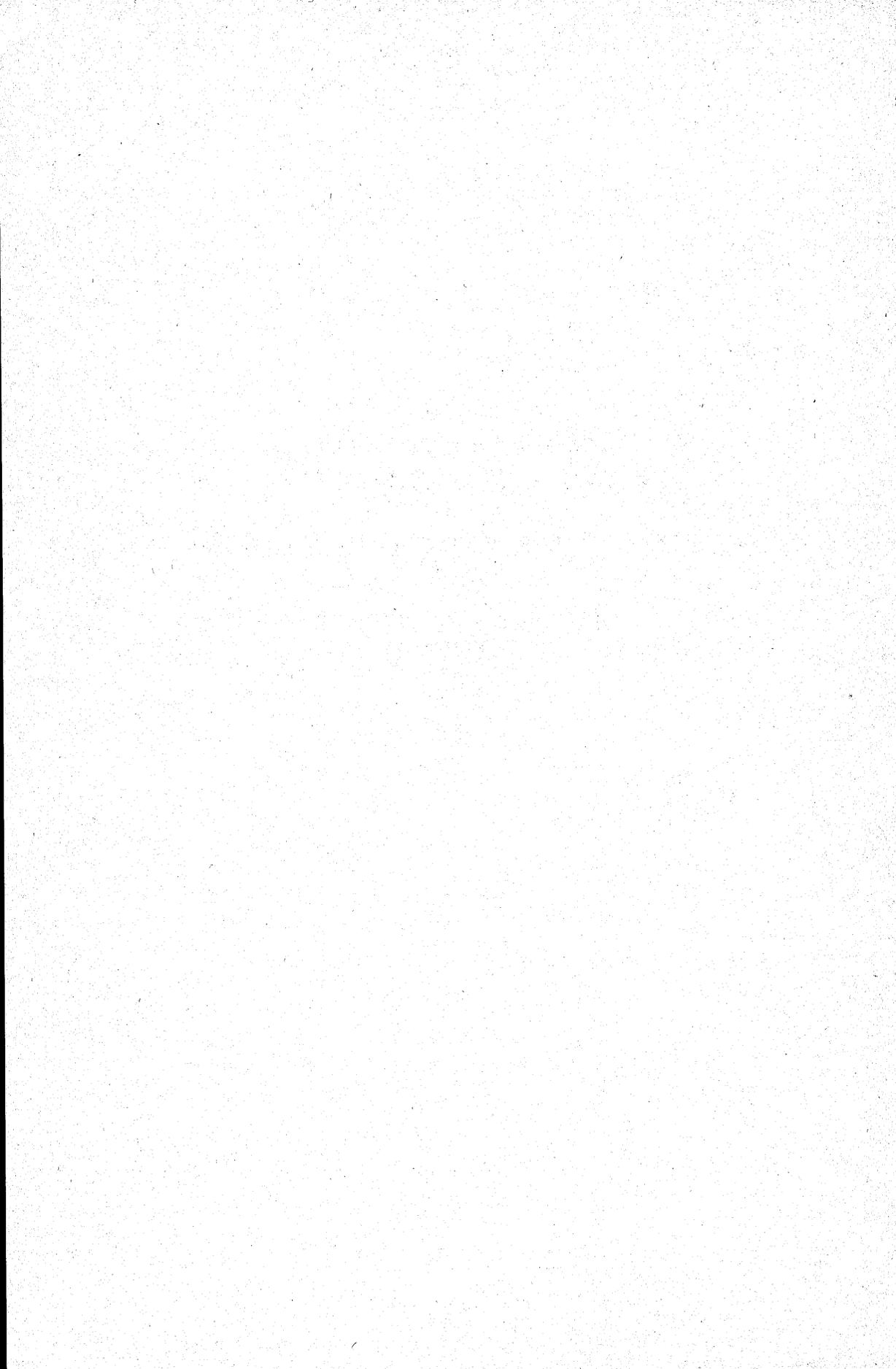
L'Assemblée parlementaire a donc approuvé le 17 mai 1960 à l'unanimité de ses membres le texte d'une déclaration d'intention dans laquelle elle se déclare prête à se réunir au moins une fois par an avec les représentants parlementaires à désigner par les pays et territoires d'outre-mer. La déclaration d'intention sera transmise à tous les Parlements de ces pays et territoires.



TEXTES RELATIFS A L'ÉLECTION AU
SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE
LE 17 MAI 1960,

TRANSMIS AUX CONSEILS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
LE 20 JUIN 1960



RÉSOLUTION

PORTANT ADOPTION D'UN PROJET DE CONVENTION SUR L'ÉLECTION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

L'Assemblée parlementaire européenne,

- considérant que le moment est venu d'associer directement les peuples à l'édification de l'Europe,
- consciente de ce qu'une Assemblée élue au suffrage universel direct constituera un élément essentiel de l'unification européenne,
- en exécution du mandat qui lui a été confié par les traités instituant les Communautés européennes,

approuve le texte suivant du

projet de convention

portant application de l'article 21, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de l'article 138, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 108, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

sur

l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct

«Le Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier,
Le Conseil de la Communauté économique européenne,
Le Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

résolus à donner pour fondement à la mission dévolue à l'Assemblée parlementaire européenne la volonté librement exprimée des populations des États membres des Communautés européennes,

soucieux d'accroître le caractère représentatif de l'Assemblée parlementaire européenne,

vu l'article 21 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

vu l'article 138 du traité instituant la Communauté économique européenne,

vu l'article 108 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

vu le projet élaboré par l'Assemblée parlementaire européenne et adopté par elle le 17 mai 1960,

arrêtent les dispositions suivantes dont ils recommandent l'adoption par les États membres:

CHAPITRE I

De l'Assemblée élue

Article premier

Les représentants des peuples à l'Assemblée parlementaire européenne sont élus au suffrage universel direct.

Article 2

Le nombre des représentants élus dans chaque État membre est fixé ainsi qu'il suit:

Belgique	42
Allemagne	108
France	108
Italie	108
Luxembourg	18
Pays-Bas	42

Article 3

Pendant une période transitoire, un tiers de ces représentants est élu par les Parlements en leur sein selon une procédure qui assure aux groupes politiques une représentation équitable.

Article 4

La période transitoire commence à la date de l'entrée en vigueur de la présente convention.

Son terme est fixé par l'Assemblée parlementaire européenne. Il ne peut être antérieur à la fin de la troisième étape de l'établissement du marché commun, définie à l'article 8 du traité instituant la Communauté économique européenne; il ne peut être postérieur à l'expiration de la législature au cours de laquelle cette troisième étape aura pris fin.

Article 5

1. Les représentants sont élus pour cinq ans.

Toutefois, le mandat des représentants élus par les Parlements prend fin par la perte du mandat parlementaire national ou au terme de la période pour laquelle ils ont été élus par leurs Parlements respectifs. Tout représentant dont le mandat se termine de la sorte reste en fonctions jusqu'à la validation de son successeur à l'Assemblée parlementaire européenne.

2. La législature quinquennale commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection.

Article 6

Les représentants votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent recevoir ni instructions ni mandat impératif.

Article 7

1. Pendant la période transitoire, la qualité de représentant à l'Assemblée parlementaire européenne est compatible avec celle de membre d'un Parlement.

2. L'Assemblée décidera si la compatibilité de ces mandats est applicable après la fin de la période transitoire.

Article 8

1. Pendant la période transitoire:

a) La qualité de représentant à l'Assemblée parlementaire européenne est incompatible avec celle de:

- membre du gouvernement d'un État membre,
- membre de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de la Commission de la Communauté économique européenne ou de la Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes,

— membre du Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou membre du Comité économique et social de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

— commissaire aux comptes prévu à l'article 78 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou membre de la commission de contrôle prévue à l'article 206 du traité instituant la Communauté économique européenne et à l'article 180 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

— membre des comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique en vue de l'administration de fonds des Communautés ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative,

— membre du conseil d'administration, du comité de direction ou employé de la Banque européenne d'investissement,

— fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés.

Les représentants à l'Assemblée parlementaire européenne qui, au cours d'une législature, sont appelés à une des fonctions prévues ci-dessus sont remplacés conformément aux dispositions de l'article 17.

b) Chaque État membre détermine si, et dans quelle mesure, les incompatibilités édictées par sa législation pour l'exercice du mandat parlementaire national sont applicables pour l'exercice du mandat à l'Assemblée parlementaire européenne.

2. L'Assemblée décidera du régime des incompatibilités applicable après la fin de la période transitoire.

CHAPITRE II

Du régime électoral

Article 9

L'Assemblée parlementaire européenne arrête les dispositions qui régiront, selon une procédure aussi uniforme que possible, l'élection des représentants après l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 4.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de celles-ci, le régime électoral relève de la compétence de chaque État membre, sous réserve des dispositions de la présente convention.

Article 10

Sont électeurs, dans chaque État membre, sous réserve des dispositions de l'article 11, les hommes et les femmes qui satisfont aux conditions nécessaires dans cet État membre pour participer aux élections au suffrage universel direct pour la désignation du Parlement.

Article 11

L'âge à partir duquel le droit de vote est exercé est de vingt-et-un ans accomplis.

Les ressortissants d'un État membre qui résident sur le territoire d'un autre État membre ont la faculté d'exercer le droit de vote dans leur pays d'origine, qui institue à cet effet les mesures appropriées.

Au cas où l'État de résidence permet également l'exercice du droit de vote aux personnes visées à l'alinéa précédent, celles-ci ne peuvent voter qu'une seule fois. Toute infraction à cette règle sera passible des sanctions édictées par la loi du pays d'origine.

Article 12

Sont éligibles, dans chaque État membre, les hommes et les femmes âgés de vingt-cinq ans accomplis, ressortissants de l'un des États signataires des traités instituant les Communautés européennes, sous réserve des cas d'inéligibilité traditionnelle déterminés par la loi nationale.

Les incompatibilités prévues à l'article 8 n'entraînent pas l'inéligibilité.

Article 13

Les dispositions qui règlent constitutionnellement dans chaque État membre l'admission des partis politiques aux élections s'appliquent à l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne.

Article 14

L'élection à l'Assemblée parlementaire européenne a lieu le même jour dans les six États membres; la date sera fixée de manière que les élections nationales ne coïncident pas avec celles de l'Assemblée parlementaire européenne.

Toutefois, pour des motifs tenant à la tradition ou aux conditions géographiques, tout État membre peut décider que les opérations de vote auront lieu la veille ou le lendemain du jour fixé ou seront étendues à ces deux jours.

Article 15

1. L'élection à l'Assemblée parlementaire européenne a lieu au plus tard un mois avant la fin de chaque législature.
2. L'Assemblée parlementaire européenne se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de l'élection.
3. L'Assemblée parlementaire européenne sortante reste en fonctions jusqu'à la première réunion de la nouvelle Assemblée.

Article 16

L'Assemblée parlementaire européenne vérifie les pouvoirs des représentants et statue sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Article 17

En cas de vacance d'un siège pourvu au suffrage universel direct, il n'est pas procédé à une élection partielle.

Pour la période transitoire, la loi nationale doit établir les dispositions électorales qui permettent, tout en satisfaisant à cette condition, d'attribuer le siège à un nouveau titulaire.

En cas de vacance d'un siège pourvu conformément à l'article 3, le Parlement de l'État membre procède à l'élection du successeur.

Article 18

Les candidats ou les listes ayant obtenu au minimum 10% des suffrages exprimés du collège électoral qu'ils auront sollicité pourront obtenir le remboursement de certains frais électoraux.

Il sera prévu à cet effet au budget de l'Assemblée parlementaire européenne les crédits nécessaires pour permettre ce remboursement suivant les modalités fixées d'avance par le bureau de ladite Assemblée.

CHAPITRE III

Dispositions transitoires et finales

Article 19

Une commission consultative intérimaire sera constituée par les Conseils dans un délai de deux mois après l'entrée en vigueur de la présente convention.

Cette commission sera composée en nombre égal de délégués des gouvernements des États membres et de délégués de l'Assemblée parlementaire européenne.

Article 20

La commission consultative intérimaire aura pour tâche de donner des avis et de formuler des recommandations au sujet des problèmes soulevés par l'élaboration et l'application de la législation des États membres relative à l'organisation de l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne.

Elle accomplira cette tâche:

- a) Soit à la demande du gouvernement d'un État membre,
- b) Soit à la demande du Parlement ou d'une des Chambres du Parlement d'un État membre,
- c) Soit de sa propre initiative; toutefois, dans ce cas, ses délibérations seront prises aux deux tiers des voix exprimées.

Article 21

Sous réserve des dispositions de l'article 14, la première élection à l'Assemblée parlementaire européenne a lieu le premier dimanche qui suit l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente convention.

Article 22

La présente convention est rédigée en allemand, français, italien et néerlandais, les quatre textes faisant également foi.

Article 23

La présente convention sera ratifiée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Les gouvernements des États membres s'engagent à prendre à cette fin, dans le plus bref délai, les mesures nécessaires y compris, au besoin, la présentation aux Parlements des documents nécessaires à l'approbation.

Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne qui en informera les États signataires et les institutions des Communautés européennes.

La présente convention entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité.»

RÉSOLUTION

RELATIVE A LA SUITE A DONNER AU PROJET DE CONVENTION

L'Assemblée parlementaire européenne

- charge son président de transmettre le projet de convention adopté le 17 mai 1960 aux Conseils conformément aux dispositions des traités;
- donne mandat à une délégation désignée par le président de l'Assemblée, en accord avec le président de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles et avec les présidents des groupes politiques, de prendre tous contacts utiles avec les autorités compétentes des États membres et avec les Conseils des Communautés européennes, afin d'assurer dans le plus bref délai l'approbation et la mise en vigueur de ce projet de convention.

RÉSOLUTION

RELATIVE A LA PROCÉDURE ÉLECTORALE PENDANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE

L'Assemblée parlementaire européenne

— adopte la ligne de conduite suivante:

a) Elle adressera aux Conseils des avis concernant les lois électorales que l'exécution de la présente convention exige;

b) Elle adressera directement aux Parlements nationaux des recommandations afin de favoriser une harmonisation du système d'élection prévu à l'article 3 avec celui de l'élection au suffrage universel direct.

RÉSOLUTION

RELATIVE A L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE L'ASSEMBLÉE

L'Assemblée parlementaire européenne

- affirme l'urgente nécessité d'un élargissement de ses compétences de manière telle qu'elle puisse exercer les fonctions d'un véritable Parlement, en particulier un certain pouvoir législatif et le contrôle politique et budgétaire;
- invite la commission des affaires politiques à présenter dans les plus brefs délais des propositions concrètes en vue de l'extension de ses pouvoirs et compétences.

DÉCLARATION D'INTENTION

RELATIVE A L'ASSOCIATION DES REPRÉSENTANTS PARLEMENTAIRES DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER AUX TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

L'Assemblée parlementaire européenne,

— ayant adopté un projet de convention sur son élection au suffrage universel direct qu'elle soumet aux Conseils de ministres des Communautés européennes en vertu des traités,

— consciente de l'importance d'une association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée élue au suffrage universel direct,

se déclare prête à se réunir, au moins une fois par an, avec des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer associés, que ceux-ci désigneraient, pour discuter, dans des conditions à régler avec eux, des questions résultant de l'association aux Communautés européennes.

