

423.02

Library Copy

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE

# DOCUMENTS DE SÉANCE

1960-1961

---

30 AVRIL 1960

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 22

---

## Rapport

fait au nom de la

commission des affaires politiques  
et des questions institutionnelles

sur

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

par

MM. Battista, Dehousse, Faure, Schuijt, Metzger

Rapporteurs

Library Copy

La commission des affaires politiques et des questions institutionnelles s'est réunie sous la présidence de M. Emilio Battista du 4 au 8 mars 1960 à Rome pour examiner le projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, un projet de déclaration d'intention relative à l'association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne, et une proposition de résolution sur la préparation de l'opinion publique aux élections européennes directes, documents soumis par le groupe de travail pour les élections européennes.

Ce groupe de travail avait été constitué au sein de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles le 22 octobre 1958.

A l'issue de l'examen des documents soumis par le groupe de travail, la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles a procédé au cours de sa séance du 7 mars 1960 à un appel nominal pour l'approbation du projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct.

Ont voté pour: MM. Bosco, Dehousse, Van Dijk, Maurice Faure, Ferretti, Filliol, Fischbach, Fohrmann, Friedensburg, Furler, Van der Goes van Naters, Kopf, Le Hodey, Peyrefitte, Pleven, Poher, Santero, Scelba, Schuijt et le président Battista.

Ont voté contre: MM. Birkelbach et Metzger.

Se sont abstenus: MM. Carboni, Piccioni et M<sup>me</sup> Probst.

Le projet de déclaration d'intention relative à l'association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne et la proposition de résolution sur la préparation de l'opinion publique aux élections européennes directes ont été adoptés à l'unanimité au cours de la séance du 8 mars 1960.

Au cours de la réunion du 4 mars 1960 furent nommés rapporteurs de la commission M. Dehousse, président du groupe de travail, et MM. Faure, Schuijt, Metzger et Carboni, déjà rapporteurs du groupe.

D'autre part, M. Battista, président de la commission, fut chargé de présenter une introduction aux rapports établis par les différents rapporteurs.

Les projets de rapport de MM. Dehousse, Faure, Schuijt et Metzger ont été adoptés à l'unanimité au cours de la séance du 8 mars 1960.

En ce qui concerne le projet de rapport de M. Carboni, la commission a décidé de l'inclure dans le rapport général sur l'information que M. Schuijt, rapporteur, présentera plus tard à l'Assemblée parlementaire européenne.

Le projet de rapport de M. Battista fut adopté à l'unanimité au cours de la réunion du 8 avril 1960 à Bruxelles.

## Sommaire général

Pages	Pages
Rapports	Textes
Rapport introductif de M. Emilio Battista ..... 1	soumis à l'adoption de l'Assemblée parlementaire européenne
Rapport général de M. Fernand Dehousse ..... 7	A — Proposition de résolution portant adoption d'un projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct ..... 41
Rapport de M. Maurice Faure sur la composition de l'Assemblée élue ..... 19	B — Projet de déclaration d'intention relative à l'association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne ..... 49
Rapport de M. W. J. Schuijt sur les questions relatives au régime électoral ..... 27	C — Proposition de résolution relative à la préparation de l'opinion publique aux élections européennes au suffrage universel direct ..... 51
Rapport de M. Ludwig Metzger sur la représentation des pays et territoires d'outre-mer au sein de l'Assemblée parlementaire élue ..... 37	

## RAPPORT INTRODUCTIF

par M. Emilio Battista,  
président de la commission

---

### I

Au cours de plusieurs réunions qui ont eu 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 qu'elle avait institué en octobre 1958.

1. Dès la constitution, en mars 1958, de l'Assemblée parlementaire européenne, la commission des affaires politiques a voué son attention au mandat que les traités de Rome ont donné à l'Assemblée de présenter des propositions concrètes pour son élection au suffrage universel direct. La portée politique du passage du mode actuel de désignation indirecte des membres de l'Assemblée au système de l'élection directe était évidente dès le début, tant en raison de l'importance politique plus grande qu'acquerrait l'Assemblée que, d'une manière plus générale, en raison du progrès que marquerait ainsi l'édification de l'Europe. La constitution d'un groupe de travail spécial, composé de parlementaires éminents, a été le résultat concret de cette constatation. La présidence du groupe a été confiée à M. Dehousse qui, avec une remarquable ténacité, n'a cessé de souligner l'urgence et l'importance d'élaborer en temps opportun un projet de convention permettant de réaliser ces élections le plus rapidement possible. M. Santero, fervent partisan de l'idée européenne, a été élu vice-président.

2. 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 aux dites élections; il n'a cependant pas perdu de vue le climat politique dans lequel les propositions de l'Assemblée doivent se situer, notamment la structure actuelle des Communautés européennes, les espérances concrètes et

les difficultés réelles auxquelles celles-ci se heurtent et les tendances des gouvernements et des Parlements nationaux. Un vaste cycle de consultations a 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.

3. La commission a rendu hommage à l'activité déployée par le groupe qui mérite tous les éloges, et a approuvé pleinement les conclusions auxquelles celui-ci est arrivé, faisant sien le projet de convention que le groupe a élaboré. En effet, tant l'ample discussion générale que la discussion des différents articles ont fait apparaître que dans une large mesure la commission était d'accord dans les grandes lignes sur la manière dont le groupe avait envisagé les problèmes nombreux et complexes qui se posent dans ce domaine. Pour toute modification, la commission a apporté quelques précisions qui, loin de rompre l'harmonie, complètent le texte du projet.

Pour ces raisons et pour mettre à profit le remarquable travail fourni par le président Dehousse, et par MM. Faure, Schuijt, Metzger et Carboni, la commission a estimé opportun de confirmer ces rapporteurs dans leur charge, en les priant d'apporter dans les rapports qu'ils ont élaborés pour le groupe de travail ces modifications, en réalité bien modestes, rendues nécessaires par la discussion.

Ma tâche se limite donc à circonscrire le problème général, en tenant compte également des modifications apportées au projet présenté par le groupe de travail, et à formuler en conclusion les propositions qui, à mon avis, permettront de faciliter par la suite la procédure qui doit conduire à l'approbation finale de ce projet.

4. Le projet que la commission des affaires politiques soumet à l'Assemblée a essentiellement pour objet de permettre en un laps de temps suffisamment bref le passage de la procédure actuelle de désignation des membres de l'Assemblée au sein des Parlements nationaux à un système d'élection directe de tous les membres de l'Assemblée. Ce passage doit cependant s'opérer progressivement au cours d'une période transitoire pendant laquelle la procédure actuelle sera maintenue pour le tiers des membres.

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

Pendant cette période transitoire, chacun des États membres fixera son système électoral par une loi nationale qui devra toutefois être conforme aux principes généraux énoncés 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 ainsi obtenue dans les grandes lignes de la procédure n'est pas mise en cause par le fait d'une décentralisation provisoire des lois électorales.

5. L'introduction de la période transitoire a permis de surmonter maintes difficultés qui découlaient de la contradiction 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. Quelques membres de la commission ont fait remarquer 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 la commission a estimé plus sage, comme l'avait déjà fait le groupe de travail, de faire preuve d'une certaine prudence.

Cette conception qu'une phase transitoire est nécessaire a entraîné la renonciation à certaines

solutions meilleures sur le plan idéal. Une grande partie des membres de la commission aurait par exemple préféré que l'on prévienne immédiatement l'élection de toute l'Assemblée au suffrage universel direct, ou que l'on fixe immédiatement les principes d'un système électoral européen uniforme. En outre, bien des membres de la commission auraient souhaité qu'en de telles circonstances l'on déclarât l'exercice du mandat parlementaire européen incompatible avec celui du mandat national, afin de permettre aux futurs membres de l'Assemblée de se dévouer entièrement à la cause de l'Europe. Enfin, tous les membres de la commission sans exception auraient voulu que dès maintenant l'Assemblée qui sera élue se voit attribuée des pouvoirs et des compétences plus conformes à sa nature parlementaire.

6. La commission a estimé opportun, après avoir longuement examiné les différents aspects du problème, de considérer séparément, contrairement au vœu émis par certains de ses membres, la question de l'élection directe et celle de l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée. En effet, elle a été d'avis que cela ne servirait pas la réussite du projet élaboré par elle, que d'y ajouter les difficultés supplémentaires que ne manquerait pas de susciter la question des pouvoirs. En prenant une décision de nature pour ainsi dire stratégique, la commission n'a pas sous-estimé l'importance de la question des pouvoirs ni les liens que celle-ci ne laisse pas d'avoir avec les élections. En effet, elle a décidé d'étudier le problème en temps opportun et désigné M. Poher, président du groupe démocrate-chrétien, comme rapporteur chargé de déposer un projet de rapport au mois de juin.

Par conséquent, si l'Assemblée ne pourra s'occuper simultanément des deux problèmes, elle en sera saisie toutefois à brève distance. Ainsi il sera possible que le résultat de ses délibérations sur l'un et l'autre points parvienne aux Conseils dans la période de temps requise de toute manière pour que ces derniers prennent les décisions qui leur incombent.

7. Des réserves de caractère général n'ont toutefois amené qu'un nombre infime de membres de la commission à s'abstenir ou à voter contre le projet de convention, encore que ces derniers aient explicitement déclaré ne pas être hostiles au principe ou à la nécessité d'élections au suffrage universel direct. Le projet a en

effet été approuvé par 20 voix contre 2 et 3 abstentions. La grande majorité de la commission a estimé que la portée historique et politique des élections européennes valait le sacrifice de l'un ou l'autre principe et qu'il importait davantage en somme 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 renferme certaines dispositions d'importance capitale qui traitent des compétences de l'Assemblée élue à la fin de la période transitoire. A ce moment, l'Assemblée aura non seulement la faculté de mettre fin à cette période, mais elle devra aussi fixer le système électoral au moyen duquel elle sera élue par la suite; on a donc laissé à la nouvelle Assemblée le soin de trancher quelques-unes des questions les plus controversées, car elle sera en mesure de tirer parti de l'expérience acquise au cours de la première législature. Et c'est pour donner à l'Assemblée le plus de latitude possible pour tirer ses conclusions que la commission a renoncé à insérer dans le projet de convention, comme le suggéraient certains membres, des principes généraux qui engageraient l'Assemblée pour la période définitive.

8. La commission a ajouté peu de détails au projet de convention qui a été retracé ici dans ses grandes lignes et qui a fait l'objet des différents rapports; elle a estimé 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 que cette compatibilité n'avait été acceptée que pour la période transitoire. 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 six pays. En outre, la commission a été d'avis qu'il convenait d'introduire dans le texte du projet l'idée d'un remboursement partiel des dépenses électorales incombant aux candidats ou aux listes qui obtiennent 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 où elle pourra constituer une expérience utile en contribuant à l'indépendance économique des partis sans favoriser pour autant la naissance de groupes politiques 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 les mesures nécessaires à l'approbation de la convention conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

## II

9. Le projet de convention que la commission a approuvé, et qui a été commenté dans les rapports de MM. Dehousse, Faure et Schuijt, est le texte que la commission soumet à l'Assemblée afin qu'elle puisse remplir le mandat qui lui a été confié en vertu 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. En effet, s'il est approuvé par l'Assemblée, il représente une proposition concrète et détaillée qui permet l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct et sur laquelle les Conseils devront statuer.

Au cours de ses travaux, le groupe de travail a étudié deux autres catégories de problèmes qui ont, eux aussi, leur importance. Estimant impossible de leur donner une solution dans le texte du projet de convention, il les a traités séparément et a soumis à leur propos deux textes complémentaires à la commission, qui les a approuvés.

10. Il s'agit tout d'abord de tous les problèmes relatifs à la représentation parlementaire des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté économique européenne. Le rapport de M. Metzger nous donne les raisons politiques et juridiques pour lesquelles il n'est pas apparu souhaitable ni possible de faire représenter ces pays à l'Assemblée élue au suffrage universel. Mais la commission et le groupe de travail n'ont toutefois pas sous-estimé l'importance d'une collaboration, au niveau parlementaire, entre l'Europe et les pays associés. Elle invite donc l'Assemblée à approuver, lors de l'adoption du projet de convention, une résolution dans laquelle elle manifeste la volonté de réaliser cette collaboration sur une base paritaire et suivant des modalités à établir de commun accord.

Cette résolution n'est donc pas, comme le projet de convention, liée au mandat qu'a reçu l'Assemblée au sujet des élections. Elle est des-

tinée à attirer l'attention sur une question importante, mais dont la solution dépasse la question toute spéciale des élections. La commission a estimé que la résolution devrait être présentée en ce sens aux Conseils en même temps que le projet de convention.

11. Enfin, et surtout grâce à M. Carboni, le groupe de travail et la commission ont examiné la question de l'information de l'opinion publique européenne, problème auquel la perspective des élections donne un caractère d'urgence tout particulier. La commission soumet donc à l'approbation de l'Assemblée une résolution dans laquelle elle demande au bureau de mettre à la disposition des services compétents les moyens indispensables pour préparer l'opinion publique aux élections européennes. Cette résolution a donc un caractère purement interne.

### III

12. 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 ci-dessus mentionnés par lesquels elle fait connaître ses propositions au sujet des élections européennes. Elle s'est également souciee de la procédure à laquelle le projet de convention sera soumis et qui avait déjà été précisée par l'analyse juridique contenue dans le rapport de M. Dehousse. Suivant cette procédure, fixée par les dispositions du traité, le projet de convention, étant approuvé par l'Assemblée, sera transmis pour approbation par le président de l'Assemblée aux Conseils de ministres des trois Communautés. Ces dernières années, les relations entre l'Assemblée et les Conseils se sont développées dans un climat favorable, ce dont la commission a déjà eu l'occasion de se féliciter, et il est certain que l'étroite collaboration entre ces institutions permet de résoudre les problèmes les plus importants 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 concerne aussi intimement l'Assemblée, sa composition et son avenir.

Il est difficile d'imaginer que les Conseils puissent s'écarter de manière sensible d'une proposition de l'Assemblée sans consulter l'organisme directement intéressé, sans donner de mo-

tif et sans discuter de l'opportunité des modifications apportées. Il est difficile aussi d'imaginer que le régime de la future assemblée pourrait être fixé unilatéralement par les seuls ministres. Il paraît évident qu'une collaboration entre ces institutions n'implique pas un abandon des pouvoirs et des prérogatives fixés par les traités. Le domaine dans lequel se situent les relations entre les Conseils et l'Assemblée est plutôt politique que juridique.

13. Ainsi que l'a dit le président en exercice du Conseil de la C.E.E. lors de la session de mars de l'Assemblée, «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 modes pour établir une collaboration concrète sur le problème des élections ont été envisagés tant par le groupe de travail que par la commission. Il serait par exemple concevable qu'une «navette» soit établie entre les Conseils et l'Assemblée. Si, par conséquent, les Conseils estimaient devoir modifier de manière sensible les propositions de l'Assemblée, on pourrait prévoir que le projet serait renvoyé à l'Assemblée pour nouvel examen. Cette formule n'a paru ni la plus opportune, ni la plus rapide. Par contre, il serait de beaucoup préférable de fixer des modalités qui permettraient un dialogue entre les institutions intéressées.

14. A ce point, la possibilité a été envisagée de discuter du projet de convention en présence des Conseils lors d'une session spéciale de l'Assemblée. Une telle discussion pourrait être utile et faire connaître à l'opinion publique les problèmes inhérents aux élections; mais, étant donné son ampleur et la publicité qui lui est donnée, il paraît peu probable qu'elle puisse aplanir les divergences qui pourraient éventuellement surgir.

15. Par suite de l'ampleur et de la complexité des problèmes ainsi que de la nécessité d'arriver à un accord, il est indispensable de réaliser une forme de collaboration plus appropriée et pour laquelle il existe des précédents. L'Assemblée pourrait désigner une délégation chargée de prendre contact et d'expliquer le projet de convention aux gouvernements des États membres et, éventuellement aussi, aux présidents des groupes politiques démocratiques des Parlements

nationaux. Il est d'expérience courante que les contacts avec les organes responsables sont plus profitables que des assemblées publiques surtout lorsqu'il s'agit de discuter de problèmes complexes et délicats.

De cette manière, la délégation aurait une connaissance précise des différentes positions et des difficultés éventuelles que pourrait rencontrer le projet. Elle serait ainsi bien préparée pour discuter directement avec les Conseils de ministres avant que ceux-ci ne prennent une décision. Et, si la délégation l'estimait nécessaire, elle pourrait faire connaître le résultat de sa mission auprès des gouvernements à la commission des affaires politiques avant d'entreprendre la discussion avec les Conseils.

16. La convention, une fois approuvée par les Conseils, serait soumise aux États membres avec recommandation de l'approuver conformément aux règles constitutionnelles de chaque État.

A ce propos, il a été avancé à juste titre que, puisqu'il s'agissait d'exécuter des engagements fixés dans un traité international, il ne serait pas nécessaire de ratifier la convention. Le

groupe de travail, ainsi qu'il est dit dans le rapport de son président, a estimé qu'il n'était pas opportun, du point de vue politique, d'approfondir les arguments juridiques étayant cette thèse et qu'il serait difficile de préparer des élections générales dans les différents pays sans un accord préalable des Parlements nationaux. Il est certain toutefois que, le moment venu, les gouvernements pourront, en se servant des possibilités offertes par les constitutions respectives, juger s'il est politiquement opportun de renoncer à la phase de ratification.

Mais si les Parlements nationaux étaient appelés à approuver la convention, il appartiendrait aux membres de l'actuelle Assemblée européenne de se charger de l'expliquer, de la défendre et de la faire approuver. La commission des affaires politiques a terminé ses travaux en exprimant la conviction que l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct apporterait une contribution décisive au processus d'unification politique de l'Europe et a le ferme espoir par conséquent que tous les parlementaires qui croient à la nécessité de cette unification contribueront activement à la mise en application rapide de la convention soumise à l'approbation de notre Assemblée.



# RAPPORT GÉNÉRAL

par M. Fernand Dehousse,  
président du groupe de travail

## Sommaire

	Pages		Pages
<i>Première partie: Le groupe de travail</i> .....	7	<i>Deuxième partie: Le mandat de l'Assemblée pour l'élection de ses membres au suffrage universel direct</i> .....	12
I. <i>Institution et composition du groupe de travail</i> .....	7		
II. <i>Le mandat du groupe de travail</i> .....	8	<i>Troisième partie: L'aspect politique de l'élection</i> ...	15
III. <i>La méthode de travail et les consultations</i> .....	8	I. <i>L'opportunité et l'importance de l'élection dans la structure actuelle des Communautés</i> .....	15
IV. <i>Principaux documents utilisés par le groupe de travail</i> .....	11	II. <i>Le problème des pouvoirs de l'Assemblée</i> .....	17
V. <i>Réunions du groupe de travail</i> .....	11		

## PREMIÈRE PARTIE

### LE GROUPE DE TRAVAIL

#### I. Institution et composition du groupe de travail

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

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

Au moment de sa constitution, il était composé de 9 membres: MM. Boutemy<sup>(1)</sup>, Carboni, Corniglion-Molinier<sup>(2)</sup>, Dehousse, Van der Goes van Naters, Metzger, M<sup>me</sup> 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.

<sup>(1)</sup> En octobre 1959, M. Boutemy, décédé, a été remplacé par M. Filliol.

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

<sup>(2)</sup> 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.

2. 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 <sup>(1)</sup> et Gaetano Martino.

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 <sup>(2)</sup>,

M. Poher, rapporteur de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles <sup>(3)</sup>.

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

## II. Le mandat du groupe de travail

3. 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, § 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.

4. Le groupe de travail a établi un «projet de convention» portant application des articles 138

<sup>(1)</sup> M. Margue, ayant quitté la vie politique, a été remplacé par M. Fischbach à partir du mois de mai 1959.

<sup>(2)</sup> A partir de juillet 1959.

<sup>(3)</sup> Après sa désignation comme rapporteur, le 9 décembre 1959.

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.

## III. La méthode de travail et les consultations

5. 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.

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.

6. 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 science politique 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  
Schäfer, 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<sup>me</sup> 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.

7. 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 Merkat, ministre des affaires du Bundesrat<sup>(1)</sup>

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

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

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

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

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.

Lemaigen, 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

9. 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)

#### IV. Principaux documents utilisés par le groupe de travail

10. 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<sup>me</sup> 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<sup>me</sup> Bubba, conseiller aux études parlementaires

MM.

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

Balbani, secrétaire

Vinci, secrétaire

#### V. Réunions du groupe de travail

11. 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

12. 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.

## DEUXIÈME PARTIE

### LE MANDAT DE L'ASSEMBLÉE POUR L'ÉLECTION DE SES MEMBRES AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

13. Les articles 21 du traité C.E.C.A. <sup>(1)</sup>, 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 di-

rect 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.

14. 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 <sup>(1)</sup> 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 indi-

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

<sup>(1)</sup> 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.»

quées à l'article 14, paragraphe 7, du traité C.E.E. ainsi qu'aux articles 76, 85 et 90 du traité Euratom.

15. 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 spéciale 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'initiative 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<sup>(1)</sup>. 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 di-

rectement 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.

16. 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.

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 soumise à ratification. Il a constaté, d'autre part, que le droit des gens connaît des précédents sur

(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.

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.

17. 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.

18. 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.

19. 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 le groupe 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.

Trois 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 législation 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 a repoussé un amendement tendant à fixer à deux législatures 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 et à la commission. 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.

20. 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 discussion qui a suivi a souligné le fait qu'à l'exception de l'article précité 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.

21. 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.

### TROISIÈME PARTIE

#### L'ASPECT POLITIQUE DE L'ÉLECTION

##### **I. L'opportunité et l'importance de l'élection dans la structure actuelle des Communautés**

22. 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. Composés 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<sup>(1)</sup>.

23. 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 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.

24. 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.

(1) Cf. chapitre II, page 17.

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<sup>e</sup> siècle ne sont pas des objets, mais des sujets de droit.

25. 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.

## II. Le problème des pouvoirs de l'Assemblée

26. 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 poli-

tique 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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 rapport n'est pas le cadre dans lequel on peut esquisser une théorie des pouvoirs de l'Assemblée. Votre rapporteur a 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.

30. Si le problème des pouvoirs de l'Assemblée se situe 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. Le groupe l'a dès cet instant associé à ses travaux.

Il appartiendra à l'Assemblée de décider dans quelle mesure la décision sur l'élection doit être liée à la décision sur les pouvoirs. Dans sa grande majorité, le groupe de travail et la commission continuent à penser 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.

# RAPPORT

sur la composition de l'Assemblée élue  
(Exposé des motifs au chapitre I du projet de convention)

par M. Maurice Faure,  
rapporteur

---

## Sommaire

	Pages
<i>I. Le nombre des membres de l'Assemblée élue</i> .....	19
<i>II. Les liens avec les Parlements nationaux</i> .....	21
<i>III. Le mandat parlementaire européen</i> .....	24

### I. Le nombre des membres de l'Assemblée élue

1. 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 la 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<sup>(1)</sup>.

La première conséquence que le groupe et la commission en ont tiré a été d'inscrire à l'article 1<sup>er</sup> 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.

<sup>(1)</sup> Cf. Rapport général, 3<sup>e</sup> partie, chapitre I.

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.

2. 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 représentants 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, votre rapporteur avait 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.

3. 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.

4. 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.

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.

5. 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.

6. 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 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 enfin 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, 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<sup>(1)</sup>. 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.

7. La multiplication par trois a été retenue par la majorité du groupe de travail et de la commission. 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 à 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.

## II. Les liens avec les Parlements nationaux

8. 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. Le groupe et la commission ont en effet 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.

Les raisons pour lesquelles le groupe et la commission estiment l'élection opportune ont été exposées<sup>(1)</sup>. 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

(1) Cf. Rapport général, 3<sup>e</sup> partie, chapitre II.

(1) Cf. Rapport général, 3<sup>e</sup> partie, chapitre I.

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.

9. 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.

10. 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.

11. 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. 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.

12. 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 plaidaient 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<sup>(1)</sup>.

13. 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 fautive, 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 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.

14. La conciliation de ces points de vues a été trouvée dans la conception de la période transitoire<sup>(2)</sup>. Une fois adopté le principe qu'une transition était nécessaire entre la procédure de désignation actuelle et l'élection directe de toute l'Assemblée, le groupe et la commission se sont trouvés d'accord pour choisir pour cette période la formule qui offrait le maximum de garanties

(1) Cf. Rapport général, 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. Rapport général, 2<sup>e</sup> partie, §§ 18 et 19.

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.

15. 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 suivant les propositions à l'étude auprès des installations de la C.E.E. 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.

16. 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.

17. 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.

### III. Le mandat parlementaire européen

18. 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.

19. 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.

20. 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 groupe et la commission ont renvoyé 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.

21. Le groupe a jugé par contre nécessaire d'établir à l'article 8 du projet de convention

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.

22. 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 au groupe et à la commission 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.

23. 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 par 11 voix favorables, 10 contraires et 3 abstentions.

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 obligeraient de toute façon à garder des liens avec les électeurs nationaux.

24. 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.

25. 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<sup>(1)</sup>, 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) Rapport général, 2<sup>e</sup> partie, § 14.

## RAPPORT

sur les questions relatives au régime électoral de l'Assemblée à élire  
(Exposé des motifs sur les chapitres II et III du projet de convention)

par M. W. J. Schuijt,  
rapporteur

### Sommaire

	Pages		Pages
Chapitre I — Système électoral .....	27	Chapitre II — Électorat .....	31
A. Recherche initiale d'un système électoral uniforme pour les six États membres .....	27	Chapitre III — Éligibilité .....	32
B. Difficultés rencontrées pour la réalisation d'un système électoral uniforme .....	29	Chapitre IV — Admission des partis politiques .....	32
C. Période transitoire et régime définitif .....	30	Chapitre V — Date des élections .....	33
D. Vacance d'un siège .....	31	Chapitre VI — Vérification des pouvoirs .....	34
		Chapitre VII — Remboursement des frais électo- raux .....	34
		Chapitre VIII — Commission consultative intéri- maire .....	35

### CHAPITRE I

#### Système électoral

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

1. L'un des principaux problèmes à résoudre par le groupe de travail et la commission des affaires politiques 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. Comme l'a fait remarquer à très juste titre le professeur Sternberger, lors de sa consultation par le groupe de travail à Bonn, 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.

2. En dehors de ces problèmes de base, le groupe de travail s'est tout de suite heurté à la conception des articles des traités européens 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 et suivant «une procédure uniforme».

Il n'entre pas dans les compétences de votre rapporteur d'examiner à fond, dans son rapport, si la procédure uniforme exigerait, un système électoral uniforme pour les six États membres. Cette question est traitée par M. Dehousse dans son rapport général.

3. 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.

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

a) Un membre du groupe de travail, M<sup>me</sup> 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<sup>me</sup> 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 fourni beaucoup de détails techniques qui devraient faciliter l'appréciation de son système.

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<sup>me</sup> 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 par M. van den Bergh. 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 et 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.

Le groupe a été amené à réserver son opinion sur ce système puisqu'il n'a pas été démontré de façon mathématique que celui-ci ne favoriserait pas des tendances anti-européennes.

5. 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, éventuellement 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.

6. Le groupe de travail n'a cependant pas eu à se prononcer formellement sur les différentes propositions exposées dans le paragraphe 5, vu les très grandes difficultés rencontrées pour réaliser tout système uniforme.

#### B — *Difficultés rencontrées pour la réalisation d'un système électoral uniforme*

7. 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, la Communauté 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, tandis qu'en Allemagne un système mixte est appliqué pour les élections au Bundestag.

8. Les traditions et mœurs tout à fait différents en matière électorale dans les six pays de la Communauté constituent 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 un système démocratiquement 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 donc 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 pourrait recommander l'adoption d'un système électoral uniforme pour les six pays mais, il faudrait alors prévoir un bouleversement dans les traditions politiques 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 pourrait envisager que les élections directes à l'Assemblée parlementaire européenne aient lieu selon le système électoral à élaborer par les différents États membres. Une difficulté inévitable de cette deuxième hypothèse serait évidemment que, pour la composition de l'Assemblée parlementaire européenne, différents modes de scrutin seraient utilisés.

9. Après de longues réflexions, le groupe de travail et la commission ont cru opportun de proposer la deuxième hypothèse. En effet, ce ne sont point des imperfections théoriques qui devraient commander le choix en cette matière. 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.

#### C — Période transitoire et régime définitif

10. Le groupe de travail — et la commission des affaires politiques l'a suivi — a 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 définis plus loin dans ce rapport.

L'Assemblée parlementaire européenne elle-même arrêtera ensuite les dispositions qui régiront l'élection de ses représentants.

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 fondamentalement 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'A.P.E. 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 uniforme.

11. En ce qui concerne le système électoral qui serait appliqué pendant la période transitoire, deux solutions ont été défendues devant le groupe de travail.

a) Certains membres ont estimé qu'au moins les grandes lignes des systèmes électoraux qui seront utilisés dans les six pays pour les élections européennes pendant la période transitoire devraient être définies par la convention. A ce propos, l'opinion a été exprimée que le système proportionnel personnalisé, s'exerçant sur une base régionale, est le meilleur moyen pour exprimer le plus fidèlement possible la volonté de l'électeur et pour tenir compte, en même temps, des conditions locales.

b) La plupart des membres ont cependant estimé qu'après avoir donné à l'Assemblée parlementaire européenne élue la compétence d'établir un système électoral pour le régime définitif, il serait préférable que le choix du système électoral à utiliser pour les élections européennes continue à relever pendant la période transitoire de la compétence des législations nationales. Les États membres pourraient, soit appliquer aux élections européennes le système électoral actuellement en vigueur pour leur Parlement national adapté au nombre de sièges à pourvoir à l'Assemblée parlementaire européenne, soit, instaurer de leur propre initiative, un autre système électoral propre aux élections européennes.

C'est finalement cette deuxième formule qui a été retenue, d'une part par le groupe de travail, d'autre part par la commission des affaires politiques.

12. Il est cependant clair que les États membres devront tenir compte dans leur législation des principes communs contenus dans le projet de convention, principes qui seront exposés dans ce rapport et qui sont à considérer comme les éléments de la «procédure uniforme» prescrite par les traités européens.

## D — *Vacance d'un siège*

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

Le groupe de travail 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, le groupe 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.

Pendant la période transitoire, les législations nationales devront donc établir des dispositions électorales qui 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.

14. 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.

## CHAPITRE II

### Électorat

15. Le groupe de travail 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 sont électeurs les hommes et les femmes, sous 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 inscrit sur les listes électorales de son pays.

Ce principe admis, sur lequel on reviendra dans le paragraphe 18, plusieurs modalités ont dû être réglées par le groupe de travail dans le projet de convention qu'il a établi.

16. Et tout d'abord l'âge à partir duquel le droit de vote est exercé. Le groupe de travail aurait préféré le fixer uniformément à 21 ans. Malheureusement 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, ont fait provisoirement obstacle à ce désir. On peut cependant se demander si cette disposition constitutionnelle devra entraver l'adoption d'un autre âge minimum pour les élections européennes.

Quoi qu'il en soit, ne pouvant fixer d'emblée un âge minimum uniforme, le groupe de travail a décidé que ce minimum devra être fixé entre deux limites, à savoir entre 21 ans et 25 ans. Il espère vivement que les États membres où l'âge minimum n'est pas encore fixé à 21 ans, s'efforceront, dans toute la mesure du possible, d'atteindre ce but dans les plus courts délais.

17. Pour permettre à tous les ressortissants de la Communauté, quel que soit le lieu où ils résident dans la Communauté, de participer aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne, le projet de convention prévoit 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, le groupe 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 la possibilité, à leurs citoyens résidant à l'étranger, de continuer à exercer leurs droits électoraux.

Du point de vue politique, le groupe de travail 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 aux élections pour l'Assemblée parlementaire européenne.

18. Dans ce même ordre d'idées, le groupe a prévu également 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 souscrivent à cette formule, il doit cependant être exclu que les citoyens voteront deux fois, c'est-à-dire une fois dans leur pays de résidence et une fois dans leur pays d'origine, conformément aux dispositions exposées dans le paragraphe précédent. 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

19. L'article 12 du projet de convention prévoit que «sont éligibles dans chaque État membre les hommes et les femmes ressortissants de l'un des États signataires des traités instituant les communautés européennes...»

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

C'est au cours de l'examen du projet de convention devant la commission 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 par-

lement 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 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, le groupe de travail et la commission ont 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 nouvelle inéligibilités conçues uniquement pour les élections européennes.

D'autre part, les incompatibilités entre l'exercice de certaines fonctions européennes et du mandat parlementaire européen <sup>(1)</sup> 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.

20. En raison des mêmes difficultés constitutionnelles que votre rapporteur a exposées dans le paragraphe 16, le groupe de travail et la commission ont dû se limiter à disposer que l'âge à partir duquel le droit d'éligibilité sera exercé ne pourra être inférieur à 25 ans ni supérieur à 30 ans. Le groupe de travail espère cependant que tous les États membres tendront à fixer l'âge minimum pour exercer le droit d'éligibilité à 25 ans.

### CHAPITRE IV

#### Admission des partis politiques

21. 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

(1) Voir le rapport de M. Maurice Faure sur la composition de l'Assemblée.

aux élections de certains partis politiques extrémistes. Le groupe a surtout dû se préoccuper de la situation dans la république fédérale d'Allemagne, où la Cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe a déclaré que le parti communiste était 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.

22. Le groupe de travail devrait donc le 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, le groupe s'est prononcé en faveur d'une solution intermédiaire.

Le groupe et la commission ont décidé que les dispositions 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

23. Le groupe de travail 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 ont 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 qui consiste 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 le groupe de travail et la commission des affaires politiques, et ceci non seulement pour les raisons psychologiques exposées ci-dessus mais encore pour rendre nécessaire aux partis politiques 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.

24. Le groupe de travail et la commission sont 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, même si certaines difficultés devaient naître du fait que cette clause du projet de convention limite la liberté des États membres en ce qui concerne la fixation par ceux-ci des dates de leurs élections nationales ou régionales.

25. Aussi le groupe et la commission n'ont-ils voulu admettre qu'une seule exception à cette règle. Cette exception 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 si, 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.

26. 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.

27. En ce qui concerne la date de la première élection européenne, le projet de convention prévoit dans son article 20 que celle-ci aura lieu le premier dimanche (sous réserve de l'exception exposée dans le paragraphe 25), qui suit l'expiration d'un délai de six mois, à compter de la date de l'entrée en vigueur de la convention établie par le groupe de travail. Le groupe a ainsi voulu garantir l'automatisme des premières élections, dès que la convention aura été approuvée par les Parlements des six États membres et après 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.

28. 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

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

30. 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 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 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 ci-dessous.

#### CHAPITRE VII

##### Remboursement des frais électoraux

31. 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, 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.

32. 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.

## CHAPITRE VIII

### Commission consultative intérimaire

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 exclue 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.

33. 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.

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

35. Le groupe de travail et la commission des affaires politiques se sont rendus 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 le groupe de travail et la commission proposent 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 serait composée en nombre égal de délégués des gouvernements des États membres et de délégués de l'Assemblée parlementaire européenne.

36. Cette commission, dont l'institution ne constitue pas une infraction à la souveraineté des États membres en matière législative, 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.

37. Le groupe de travail et la commission ont 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.



## R A P P O R T

### sur la représentation des pays et territoires d'outre-mer au sein de l'Assemblée parlementaire européenne élue (Exposé des motifs à la déclaration d'intention)

par M. Ludwig Metzger,  
rapporteur

---

1. Aux termes de l'article 138, § 3, du traité instituant la Communauté économique européenne (traité C.E.E.) et de l'article 108, § 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.

2. Le groupe de travail et la commission des affaires politiques devaient 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.

3. Le groupe de travail et la commission sont unanimes à penser 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. Ils sont entièrement d'accord avec ce qui est dit dans le rapport établi par M. Duvieusart 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.

4. 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 co-responsabilité 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. Lemaigen, 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 au paragraphe 3.

5. 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 la commission politique partage — 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.

6. 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. (art. 108 du traité de l'Euratom et art. 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. (art. 205 du traité de l'Euratom et art. 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 européens des États membres et 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 les traités 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 § 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 § 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 au terme du § 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*, ils n'entendent pas par là les pays et territoires d'outre-mer dont il est question au § 3.

La structure de l'article 227 plaide en faveur de cette interprétation qui est, par ailleurs, con-

firmée 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 § 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.

7. L'avis<sup>(1)</sup> que M. le professeur Vedel de la faculté de droit et des sciences économiques de l'université de Paris a donné au groupe de travail, lui non plus, ne paraît pas susceptible de modifier ces conclusions. Ce mémoire est du plus haut intérêt mais il se réfère plus au droit public français qu'au traité de la C.E.E. Or, c'est justement ce dernier qu'il s'agit d'interpréter. De plus, il apparaît que les considérations du professeur Vedel ne répondraient pas à la question de savoir ce qu'il en est du droit de participer aux élections des peuples des pays et territoires associés qui n'entretiennent pas de «relations particulières» avec la France. Ces arguments ne s'appliqueraient pas aux autres pays et territoires et territoires associés.

M. Vedel défend la thèse selon laquelle, du point de vue international et d'après la constitution de 1946, le véritable successeur de la République française serait la Communauté française et qu'il faudrait même dire que l'ancienne République française (sauf la sécession de la Guinée) s'identifie, au regard du droit des gens, à la Communauté française. Il en arrive alors logiquement à la conclusion que la République française de la constitution de 1958 n'est pas le successeur de l'ancienne république mais une personne internationale nouvelle bien qu'elle ait gardé une appellation ancienne. Cette thèse appelle une controverse qu'il semble inutile d'ouvrir ici.

Le professeur Vedel se rend d'ailleurs compte lui-même des difficultés que provoquent sa théorie et les conclusions qu'il en tire. Il parle d'une «représentation associée». C'est en réalité dans ce sens qu'il faut rechercher la solution politique. Il ne peut toutefois s'agir uniquement de la représentation associée des pays membres de la Communauté française, il faut qu'il s'agisse de la représentation commune de tous les pays associés.

8. 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

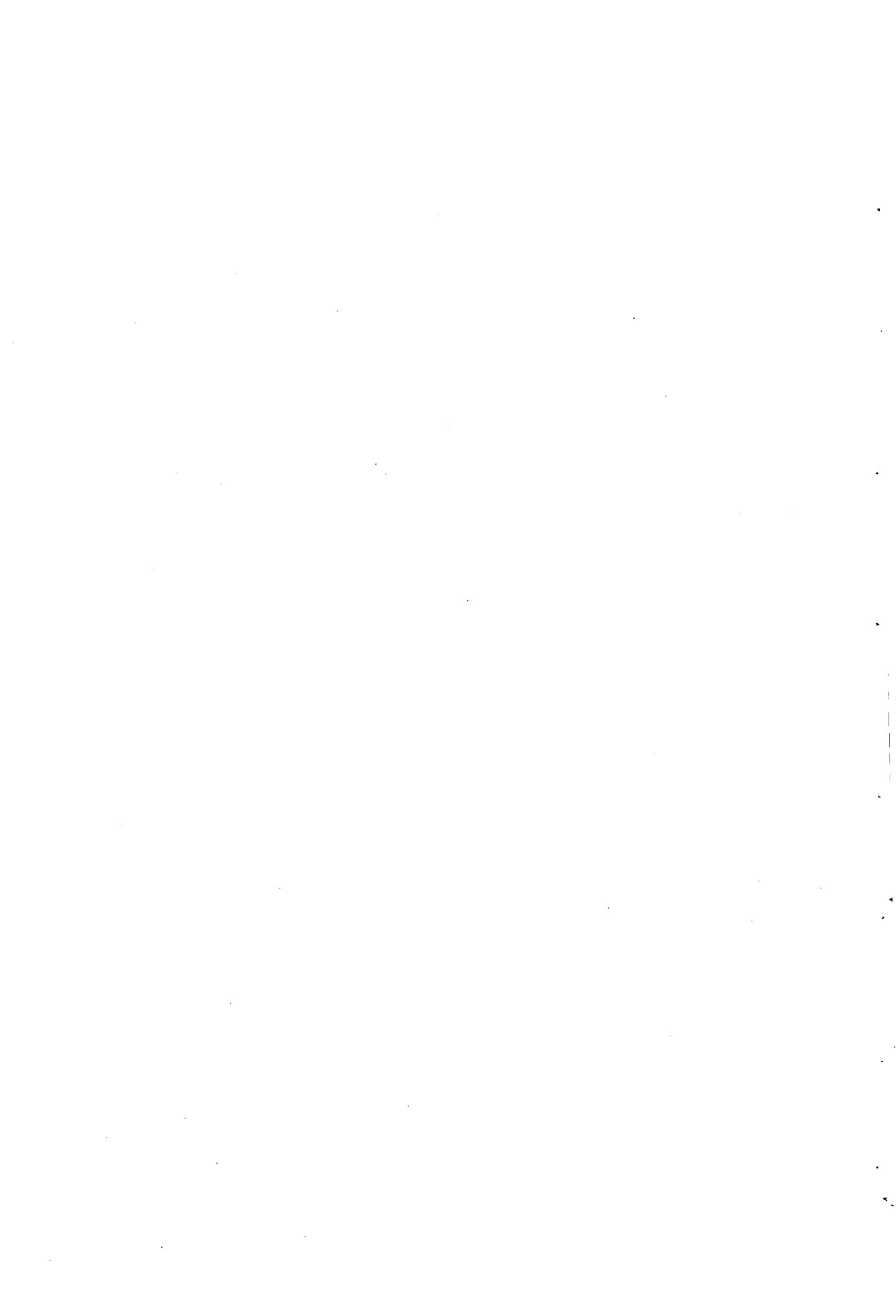
<sup>(1)</sup> Cette consultation fait l'objet du document A.P.E. 2948.

associés, indique la voie à suivre. 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. Le groupe de travail, d'accord avec ce qui est dit dans le rapport de M. Duvieusart dont il est question au § 3, 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. Le groupe de travail est d'avis que l'Assemblée parlementaire européenne devrait être disposée et se déclarer 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.



## TEXTES

soumis à l'adoption de l'Assemblée parlementaire européenne

### A

#### PROPOSITION DE RÉSOLUTION

portant adoption d'un projet de convention sur l'élection  
de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct

### I

*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 . . . . . ,

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 (R. F.) . . . . .	108
France . . . . .	108
Italie . . . . .	108
Luxembourg . . . . .	18
Pays-Bas . . . . .	42

#### Article 3

Pendant une période transitoire, un tiers de ces représentants est élu ou désigné par les Parlements en leur sein, selon la procédure arrêtée par chaque État membre.

#### 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 ou désignés par les Parlements prend fin par la perte du mandat parlementaire national ou au terme de la période pour laquelle ils ont été élus ou désignés 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*

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

L'Assemblée décidera de la compatibilité de ces mandats après la fin de la période transitoire.

#### *Article 8*

1. 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 108 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.

2. 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.

## CHAPITRE II

### Du régime électoral

#### Article 9

L'Assemblée parlementaire européenne arrête les dispositions qui régiront 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 ne peut être inférieur à vingt-et-un ans ni supérieur à vingt-cinq ans.

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 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.

Toutefois, l'âge à partir duquel le droit d'éligibilité est exercé ne peut être inférieur à vingt-cinq ans ni supérieur à trente ans.

D'autre part, les incompatibilités prévues à l'article 8 n'entraînent pas l'inéligibilité.

#### Article 13

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

#### Article 14

1. Aucune élection ne peut être organisée dans un État membre en même temps que l'élection à l'Assemblée parlementaire européenne.
2. L'élection à l'Assemblée parlementaire européenne a lieu le même jour dans les six États membres.

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 fonction 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 ou à la désignation 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 par 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 remplace l'article 21 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'article 138 du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 108 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

##### Article 23

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

## Article 24

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.

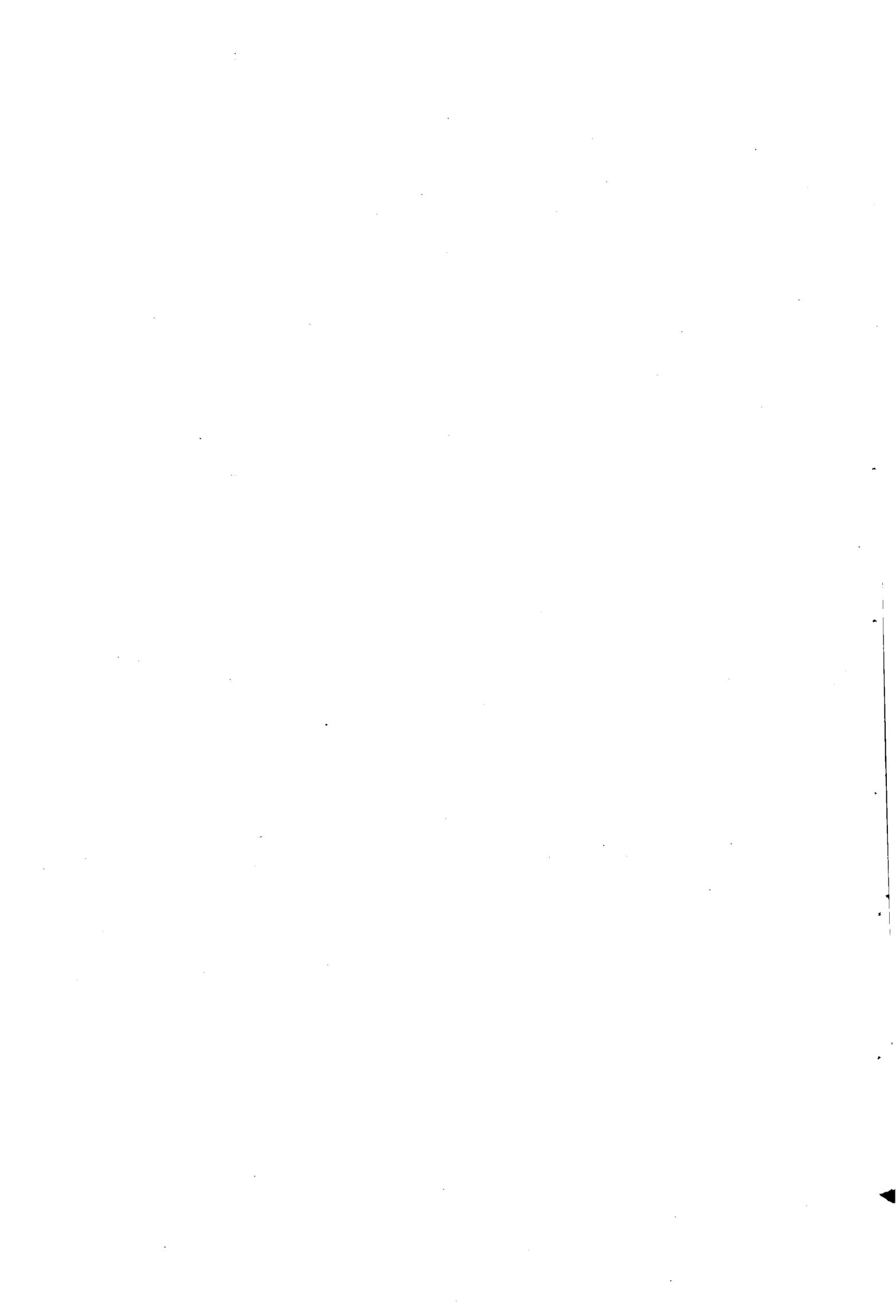
Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne qui en informera les États signataires et les institutions des Communautés européennes.

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.»

## II

### *L'Assemblée parlementaire européenne*

- charge son président de transmettre le projet de convention 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.



B

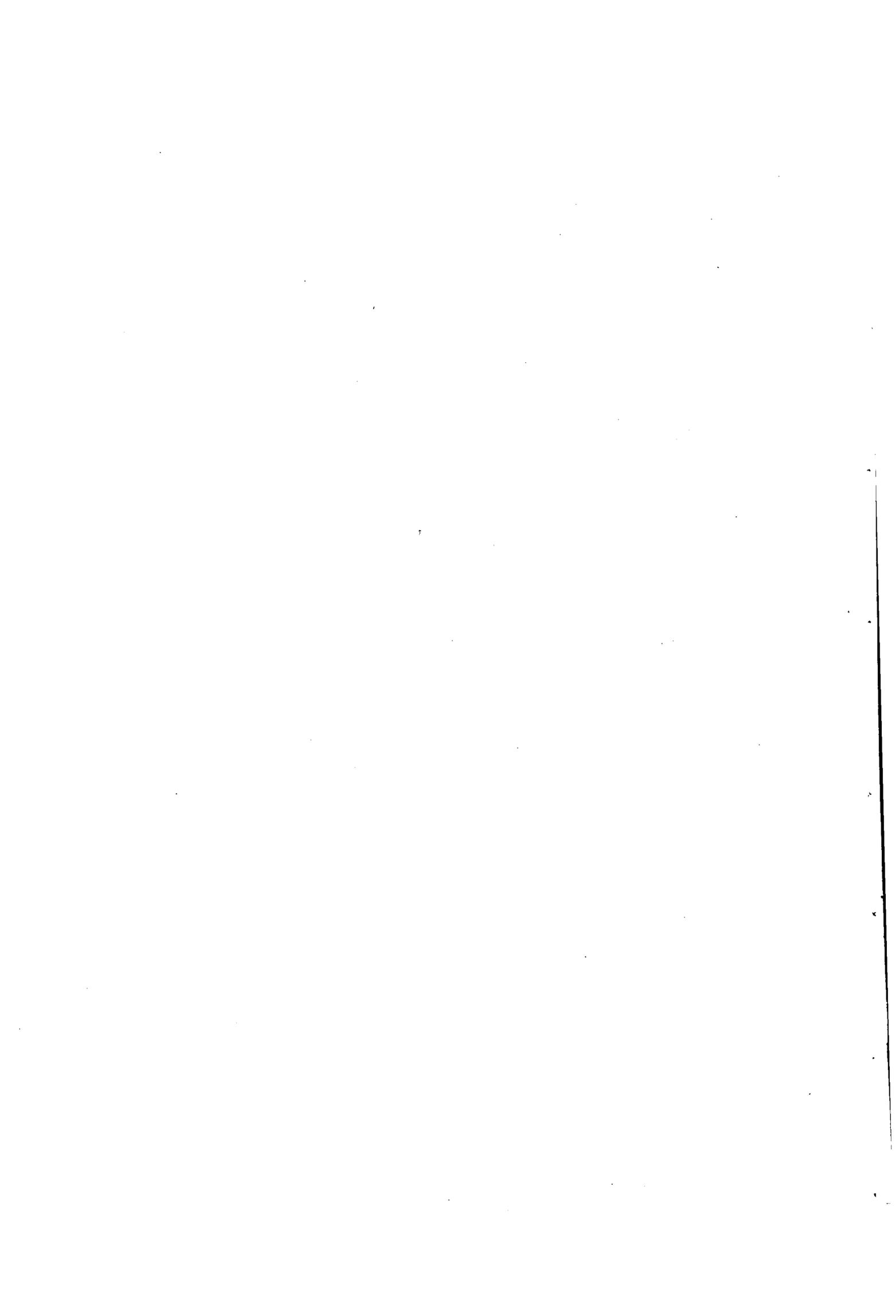
**PROJET DE DÉCLARATION D'INTENTION**

**relative à l'association des représentants parlementaires des pays et territoires d'outre-mer  
aux travaux de l'Assemblée parlementaire européenne**

*L'Assemblée parlementaire 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.



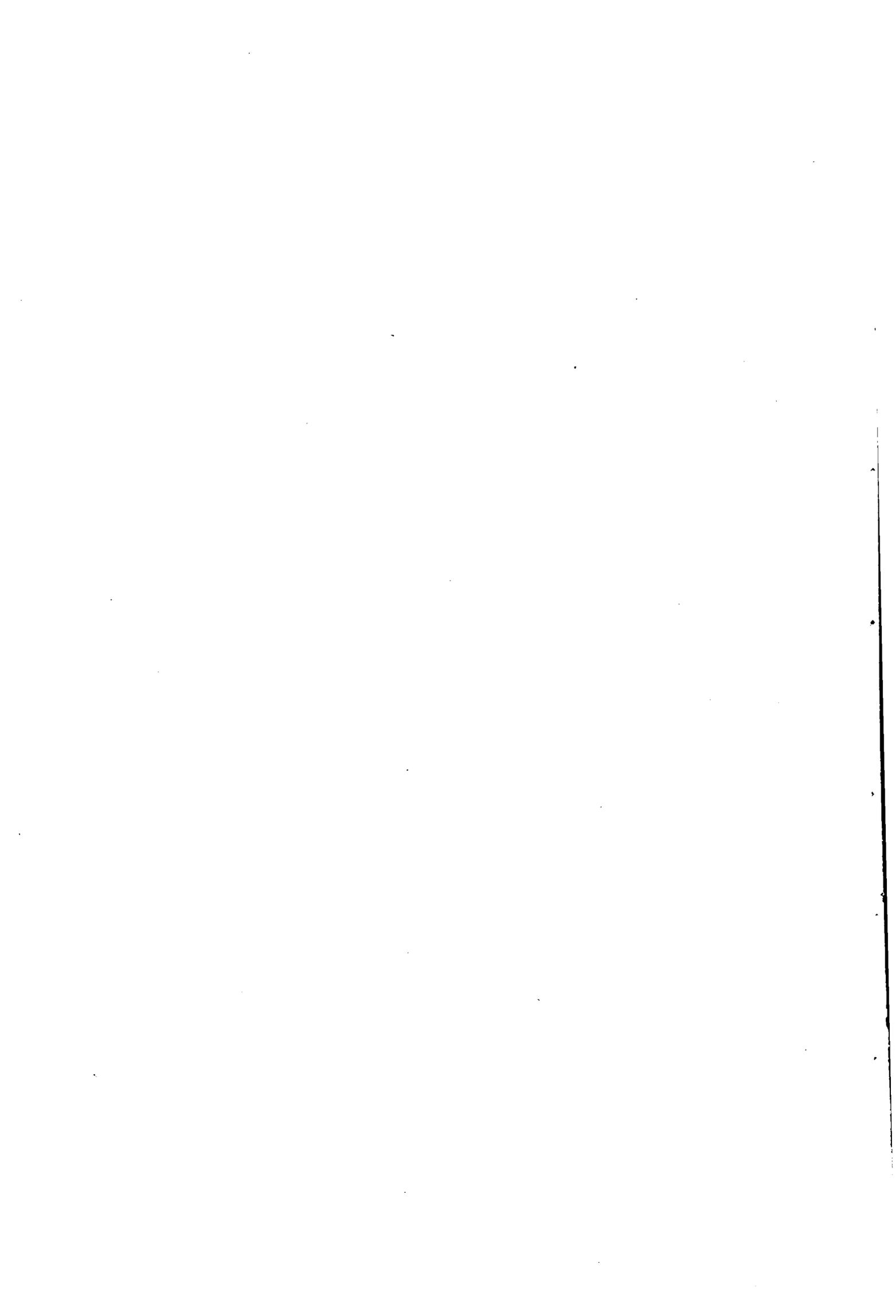
**PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

**relative à la préparation de l'opinion publique  
aux élections européennes au suffrage universel direct**

*L'Assemblée parlementaire européenne,*

- persuadée que l'échec de certains projets européens a eu en partie pour cause le manque de préparation de l'opinion publique,
- consciente que la mission qui lui est impartie par les traités de Rome d'élaborer des propositions relatives à des élections européennes au suffrage universel direct ne saurait être considérée comme achevée avec le dépôt de ces propositions,
- estimant qu'il lui appartient de veiller à ce que le projet soit, le plus rapidement possible, pris en considération par les gouvernements, puis les Parlements nationaux,
- convaincue qu'il est également de son devoir d'assurer aux premières élections européennes la participation la plus large des populations,

demande à son bureau de mettre à la disposition des services responsables de la direction de la documentation parlementaire et de l'information du secrétariat tous les moyens nécessaires à la préparation de l'opinion publique des six pays aux élections européennes au suffrage universel direct.





**SERVICE DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**  
2431/2/60/2