

Rapport général de Fernand Dehousse, membre de l'Assemblée parlementaire européenne (30 avril 1960)

Légende: Le 22 octobre 1958, un groupe de travail pour les élections européennes est constitué au sein de la commission des Affaires politiques de l'Assemblée parlementaire européenne (APE). Le 30 avril 1960, il soumet un rapport, dit "Rapport Dehousse", sur l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct, qui sera adopté le 17 mai 1960.

Source: Parlement européen; Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, Septembre 1969. "Rapport général par M. Fernand Dehousse, président du groupe de travail", p. 27-40.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_general_de_fernand_dehousse_membre_de_l_assemblee_parlementaire_europeenne_30_avril_1960-fr-89c2a74e-fb16-4b7f-b796-d3759876ddfe.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2014

Rapport général de Fernand Dehousse, président du groupe de travail pour les élections européennes, relatif au Projet de convention sur l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, soumis à l'Assemblée le 30 avril 1960

Première partie Le groupe de travail

I – Institution et composition du groupe de travail

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

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

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

2. Par délibération de la commission des affaires politiques du 10 mars 1959, le nombre des membres du groupe de travail a été porté à 13. A cette occasion, ont été nommés MM. Kopf, Legendre, Margue ⁽⁴⁾ et Gaetano Martino.

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 ⁽⁵⁾,

M. Poher, rapporteur de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles ⁽⁶⁾.

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, paragraphe 2, du règlement, le groupe de travail. Elle lui a confié la mission d'étudier l'ensemble des problèmes découlant de l'élection et de lui faire rapport à ce sujet.

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

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

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 sciences politiques et directeur de l'institut des sciences politiques de l'université de Cologne,
Sternberger, professeur de sciences politiques et directeur de l'institut des sciences politiques de l'université de Heidelberg,
Carstens, directeur au ministère des affaires étrangères,
Schäffer, directeur au ministère de l'intérieur,
Seifert, conseiller au ministère de l'intérieur.

b) *Paris*, 8 et 9 juillet 1969

Le groupe de travail a consulté :

MM.

Colin, président national du mouvement républicain populaire,
Jacquet, membre du comité directeur de la S.F.I.O.,
Roubert, membre du bureau exécutif de la S.F.I.O.,
Courtin, président de l'organisation française du mouvement européen et professeur à la faculté de droit de Paris,
Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris.

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

Le groupe de travail a consulté :

MM.

Bruins Slot, président du groupe parlementaire du parti antirévolutionnaire,
Burger, président du groupe parlementaire du parti du travail,
Oud, président du groupe parlementaire du parti libéral,
Romme, président du groupe parlementaire du parti catholique populaire,
Tilanus, président du groupe parlementaire de l'union chrétienne historique,
M^{me} Verwey-Jonker, membre du Comité économique et social,

MM.

van Ommen Kloeke, directeur au ministère de l'intérieur,
Schlichting, recteur de l'université de Nimègue,
Albering, membre du bureau du parti catholique populaire,
Dettmeyer, membre du bureau du parti libéral,
den Uyl, membre du bureau du parti du travail.

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

Le groupe de travail a consulté :

MM.

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

e) *Luxembourg*, 16 novembre 1959

Le groupe de travail a consulté :

MM.

Margue, vice-président du parti social-chrétien,
Biever, président de la fraction parlementaire du parti social-chrétien,
Cravatte, président du parti ouvrier socialiste luxembourgeois,
Wilwertz, ancien ministre et membre du bureau du parti ouvrier socialiste luxembourgeois,
Thorn, secrétaire général du parti démocrate,
Meris, secrétaire général de la Chambre des députés.

f) *Bruxelles*, 17 et 18 novembre 1959

Le groupe de travail a consulté :

MM.

Wigny, ministre des affaires étrangères,
Tindemans, secrétaire national du parti social-chrétien,

Vermeulen, ancien ministre de l'intérieur et membre du bureau du parti socialiste,
Drèze, secrétaire général du parti libéral,
Van Houten, 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 Merkatz, ministre des affaires du Bundesrat (?),
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'Etat 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 :

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^{me} Probst, relative à un mode de scrutin d'après les principes de la représentation proportionnelle combinés avec ceux du vote majoritaire;
- une note concernant l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct, établie par le professeur van den Bergh, de l'université municipale d'Amsterdam;
- un projet de définition des principes régissant un système d'élection des membres de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage direct, établi par le professeur Giovanni Schepis;
- une note du professeur Vedel sur la représentation des pays et territoires d'outre-mer au sein de l'Assemblée parlementaire européenne.

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

MM.

de Nerée tot Babberich, secrétaire général,
Van den Eede, directeur des commissions et des études parlementaires,
d'Arvisenet, directeur de la documentation parlementaire et de l'information,
Lagache, directeur adjoint de la documentation parlementaire et de l'information,
Mme Bubba, conseiller aux études parlementaires,

MM.

Westerterp, premier secrétaire du groupe de travail et de la commission des affaires politiques, Balbiani, 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. ⁽⁸⁾, 138 du traité C.E.E. et 108 du traité Euratom disposent chacun en leur alinéa 3 :

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

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

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

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 ⁽⁹⁾ 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 clans l'examen d'autres textes des traités. On sait, en effet, que ces derniers comportent tous une clause de révision générale, comme c'est souvent l'usage dans les traités internationaux (articles 96 du traité C.E.C.A., 236 du traité C.E.E. et 204 du traité Euratom). A côté de ces règles générales, qui fixent la procédure par laquelle n'importe quelle disposition des traités peut être modifiée, il existe dans ces mêmes traités plusieurs articles qui prévoient des procédures de révision susceptibles d'affecter certaines dispositions particulières. Tel est le cas, par exemple, de celle connue à la C.E.C.A. sous le nom de « petite révision » (article 95, alinéa 3) et de celles indiquées à l'article 14, paragraphe 7, du traité C.E.E. ainsi qu'aux articles 76, 85 et 90 du traité Euratom.

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 ⁽¹⁰⁾. Les traités stipulent, en effet, que l'Assemblée prend l'initiative d'élaborer des propositions et les soumet aux Conseils qui, à l'unanimité, arrêtent un texte définitif. Cette décision n'est toutefois pas directement applicable : les Conseils en recommandent l'adoption par les États membres conformément aux règles constitutionnelles en vigueur chez ces derniers.

La décision des Conseils est donc, selon cette procédure, l'équivalent de la signature donnée par la conférence de plénipotentiaires. Ensuite vient la phase de la ratification et celle-ci est réglée, conformément

aux principes du droit des gens, par le droit interne de chaque État membre.

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

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

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 Etat.

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 législature de l'Assemblée au cours de laquelle cette troisième étape se terminera.

Avec cette disposition, le groupe et la commission, qui en a longtemps discuté, ont entendu établir une liaison entre le perfectionnement de l'intégration économique et le passage de l'Assemblée élue dans sa phase définitive. Pour cette raison, la commission 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 demandé 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 comptabilité 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 (articles 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

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

Le groupe ne considère d'ailleurs pas seulement que l'élection est opportune, il pense aussi qu'elle doit avoir lieu dans le délai le plus rapproché, compte tenu de la procédure nécessaire. On sait que le principe de l'élection directe de l'Assemblée figurait déjà dans le traité C.E.C.A. (article 21). Lors des négociations des traités de Rome, et sur proposition de la délégation italienne présidée par M. Martine, 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.

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'inévitables 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.

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

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 politique brusquement arrêtés, jusqu'à la reprise de Messine. Plus que sur l'audace d'une certaine conception des institutions, les traités de Rome de 1957 ont mis l'accent sur la nature révolutionnaire de l'intégration économique généralisée. La fusion des économies ne peut que produire l'unité politique : sur ce pari a été faite la relance. Les Communautés européennes sont maintenant très étendues « horizontalement ». Ce qui leur manque, c'est une dimension politique, un pouvoir communautaire.

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

De telles préoccupations ne sont point superflues. Ce que tout le monde voit et comprend, nous l'avons dit, c'est la précarité de la construction communautaire, travaillée par des tendances centrifuges, menacée par les oppositions extérieures. *Les difficultés les plus graves sont encore devant elle. Les traités sont un point de départ, mais ne suffisent pas.* On peut, sans même les modifier, les détourner de leur but et les appliquer de telle sorte que leur sens même soit perdu. Les seules garanties de réussite sont des institutions à la fois démocratiques et dotées de pouvoirs réels.

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 clans 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.

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

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

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

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

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

(5) A partir de juillet 1959.

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

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

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

(9) 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 ».

(10) 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.