

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1975.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur les pétitions n° 55 à 126, 128 à 160, 162 à 1015, 1017 à 1142 et 1144 à 3146 pour l'élection directe du Parlement européen.

Par M. Marcel NUNINGER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Étienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Mesdames, Messieurs,

Les pétitions que vous êtes appelés à examiner aujourd'hui revêtent une importance toute particulière pour deux raisons tenant d'abord à leur objet même, et ensuite au nombre des pétitionnaires et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

Ces pétitions ont toutes le même objet : elles tendent, d'une part, à faire reconnaître les droits civiques et européens des Français en vue de l'élection au suffrage universel direct de leurs représentants au Parlement européen et, d'autre part, à obtenir l'ouverture de négociations entre les neuf gouvernements des pays membres de la Communauté afin que soit donné mandat au Parlement européen élu au suffrage universel direct d'élaborer la constitution de l'Europe unie.

Il faut souligner en second lieu que ces pétitions ont été signées par plus de 3.000 conseillers municipaux, conseillers généraux, parlementaires et anciens élus.

Il apparaît donc immédiatement que ce sont les collectivités politiques de notre pays qui, quelle que soit leur nature ou leurs dimensions, s'adressent à leur représentant territorial, à leur interlocuteur privilégié au sein de la Communauté politique nationale qu'est à leurs yeux le Sénat de la République.

Les signataires souhaitent que le Sénat ait ainsi l'occasion, au cours d'un débat public en séance, de prendre position sur un problème fondamental pour l'avenir de l'Europe unie et pour l'exercice des libertés et des droits démocratiques des citoyens de tous les pays membres de la Communauté.

Nombreux sont ceux qui pensent en effet que le moment est venu de faire droit à une exigence légitime depuis longtemps ancrée dans les espoirs de tous les Européens qui veulent devenir sans plus attendre des citoyens à part entière de l'Europe unie, c'est-à-dire des électeurs.

L'Europe unie, qui est l'Europe de demain, dans laquelle se situe nécessairement l'avenir de notre pays, ne peut se développer si ses citoyens restent passifs, sans voix, s'ils sont privés de la possibilité de se faire entendre selon les règles de la démocratie en vigueur dans chaque pays membre. L'Europe ne pourra se faire à partir de simples sujets, seuls des citoyens sont dignes d'elle et de ses tradi-

tions démocratiques. Or, un citoyen est avant tout un électeur. La France le sait bien puisqu'elle fut la première en Europe à accorder à ses fils ce titre et ce droit. Pourquoi notre pays ne serait-il pas aussi le premier à reconnaître à ses ressortissants les droits civiques européens, garantissant ainsi l'avenir de la démocratie en Europe et assurant par là même l'avenir de la Communauté européenne ?

Les pétitions qui vous sont soumises répondent à cette question et sollicitent du Sénat un débat et une prise de position dans ce sens.

I. — HISTORIQUE

Par nature et par vocation, l'édification d'une Europe unie est d'essence démocratique. Cette affirmation contenue en germe dans les traités institutifs des Communautés européennes n'a pas encore reçu, à ce jour, tous ses développements. Si les bases d'un tel principe ont été solidement pesées, tous les développements n'ont pas encore été tracés, toutes les conséquences n'ont pas été tirées et c'est la tâche de tous ceux qui veulent construire une Europe unifiée de compléter et d'améliorer l'édifice institutionnel sans cesser d'approfondir les principes démocratiques qui en sont le plus sûr fondement.

Ce n'est d'ailleurs qu'en ouvrant plus largement la voie à la volonté populaire, c'est-à-dire, en dernière analyse, en permettant au suffrage universel de se manifester de façon directe dans tous les organes de la Communauté que l'Europe pourra se faire et se parfaire.

C'est pourquoi l'élection du Parlement européen au suffrage universel constitue un exemple particulièrement significatif de la volonté de chacun, et il ne s'agit pas ici seulement « des Etats membres » qui ont trop souvent servi d'alibi ou de refuge derrière des abstractions, aux réticences à construire une Europe selon une réelle procédure démocratique.

La difficulté de faire admettre ce principe par tous ceux qui ont souscrit aux obligations des traités communautaires s'est fait sentir dès l'origine. L'histoire récente de l'Europe est pourtant là pour nous montrer dans quelle impasse la construction européenne s'est enlisée quand on a cru pouvoir refuser les conséquences des principes qui ont été posés initialement.

Les initiatives, les propositions et les déclarations d'intention venant de tous les horizons et de tous pays n'ont pas manqué ; elles n'ont pas abouti, dès lors la progression de l'Europe a été entravée et sa légitimité s'est affaiblie dans l'esprit des citoyens, car elle-même, en s'éloignant de ses sources démocratiques, se privait des forces vives qui doivent l'alimenter.

Pierre angulaire, la question de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'a cessé de se poser dans l'histoire de la construction européenne comme une pierre d'achoppement. Elle demande aujourd'hui à être résolue.

Nous examinerons successivement les principes qui ont été posés au départ, les propositions qui leur ont fait suite, les initiatives qui ont été entreprises dans les différents pays membres de la Communauté pour voir enfin les possibilités qu'offre la situation dans l'état où elle se présente actuellement.

A. — Les principes posés par les traités communautaires.

L'actuelle Assemblée parlementaire européenne qui se désigne elle-même sous le nom de Parlement européen est héritière des diverses assemblées prévues par les traités communautaires. Actuellement composée de délégations désignées par les Parlements nationaux, elle siège à Strasbourg en séance plénière (ce qui parfois peut amener des confusions avec l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe) tandis que son secrétariat est installé à Luxembourg et que ses membres tiennent souvent des séances de travail à Bruxelles, siège ordinaire de la Commission et du Conseil des Ministres de la Communauté. Dotée de pouvoirs de contrôle, en matière budgétaire notamment (ressources propres), elle est également appelée à donner son avis sur les mesures arrêtées par le Conseil des Ministres et proposées par la Commission qui est responsable devant elle. Bien que ne jouissant pas de l'intégrité des pouvoirs et des compétences dévolus aux Parlements nationaux, l'Assemblée européenne s'est toujours considérée comme le lieu privilégié de l'exercice de la démocratie au sein des organes de la Communauté. Elle s'est donc constamment efforcée de renforcer sa légitimité démocratique et d'accroître ses pouvoirs pour parvenir un jour à être le véritable Parlement sans lequel la construction européenne ne saurait se développer.

Le Parlement européen est un organe important au sein de l'édifice de la Communauté européenne, puisque le traité de la CEE prévoit un appareil institutionnel comprenant :

— la Commission européenne, indépendante du Gouvernement et des intérêts privés, organe moteur de la Communauté ;

— le Conseil des Ministres où siègent les représentants des gouvernements, qui prend les décisions importantes sur proposition de la Commission ;

— l'Assemblée parlementaire chargée du contrôle démocratique de la Commission ;

— la Cour de justice qui veille au respect des traités et pose les fondements d'un nouveau droit européen ;

— et le Comité économique et social qui a un rôle consultatif.

L'idée d'un Parlement européen élu au suffrage universel direct est directement issue d'une déclaration de Paul Reynaud au Congrès de La Haye en mai 1948. Depuis ce jour, elle a toujours été présente à travers l'histoire européenne sans avoir pu s'affirmer. Les mouvements d'orientation fédéraliste songeaient naturellement à une Assemblée constituante élue, chargée de rédiger la future constitution de l'Europe unie. On songea ensuite, dans le projet de communauté politique de 1953, à organiser l'élection directe d'un Parlement pour faire face à un exécutif européen. Ce projet dut être abandonné, comme chacun sait, à la suite de l'échec de la CED devant le Parlement français.

L'idée n'a pourtant pas pour autant été abandonnée puisque l'article 21 du Traité CECA l'avait reprise en prévoyant :

« L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque haute partie contractante. » Cette possibilité d'une élection directe fut prévue dans les traités sur l'instance de la délégation française dans le but d'équilibrer l'influence des gouvernements à travers le Conseil spécial des Ministres.

Dans le but d'accroître son prestige et son autorité, l'Assemblée commune se prononça rapidement en faveur de cette procédure : dans une résolution n° 22 adoptée le 19 mai 1954, elle « prit acte, avec satisfaction, de la déclaration des six Ministres des Affaires étrangères, en date du 4 mai 1954, selon laquelle les six gouvernements, aussitôt après l'entrée en vigueur de la Communauté européenne de défense prendraient les dispositions nécessaires pour substituer à l'Assemblée commune une Assemblée élue au suffrage universel en vue de renforcer le contrôle démocratique sur les Communautés européennes existantes ou en voie de création ».

Dans une seconde résolution n° 27 adoptée le 2 décembre 1954, l'Assemblée commune demandait à son bureau de la saisir du projet de constitution d'un groupe de travail, chargé de lui faire rapport, entre autres questions, sur « la procédure qui pourrait être proposée pour étudier les formules les plus opportunes et les plus efficaces pour assurer l'élection au suffrage universel des membres de l'Assemblée. »

Même si ces dispositions devaient demeurer sans suite, la nécessité d'une Assemblée représentative directement issue du suffrage universel continuait à se faire sentir puisque le principe en fut repris à l'article 108 du Traité Euratom et à l'article 138 du Traité de Rome.

L'article 138 du Traité de Rome comporte trois alinéas et mérite, pour son importance, d'être reproduit *in extenso* dans le présent rapport :

1. « L'Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre.

2. « Le nombre de ces délégués est fixé ainsi qu'il suit :

« Belgique	14	« Italie	36
« Allemagne	36	« Luxembourg	6
« France	36	« Pays-Bas	14 »

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

Plusieurs remarques s'imposent à la lecture de cet article : la première concerne la place réservée au principe de l'élection directe, qui ne figure qu'en troisième position. Ce souci de ne pas mettre en avant ce qui apparaît comme essentiel, s'explique sans doute par les préoccupations des auteurs et des signataires du Traité, qui conscients des réalités demeureraient soucieux de préserver des transitions et d'aménager dans un premier temps des compromis provisoires.

En effet, et c'est la deuxième remarque que doit susciter cet article 138, la procédure prévue à l'alinéa 1 apparaît comme transitoire à la lecture de l'alinéa 3. Les deux paragraphes sont en effet contradictoires dans les termes : le premier deviendra caduc lorsque l'autre s'appliquera. Alors que l'alinéa 3 prévoit une « procédure uniforme » pour l'élection au suffrage universel direct « dans les Etats membres », l'alinéa 1 suppose, en laissant une entière liberté de choix aux Etats, une certaine diversité des procédés de nomination.

Cet article 138 alinéa 3 charge enfin l'Assemblée d'élaborer des projets en vue de mettre en œuvre le principe qu'il énonce, sans lui conférer donc un réel pouvoir de décision en la matière, puisque le terme de projet implique nécessairement celui d'approbation ou de ratification. De plus, ce même alinéa reste muet sur une disposition de l'alinéa 1 qui prévoyait que les membres de l'Assemblée européenne étaient choisis « au sein » des parlements nationaux. La mise en application de l'alinéa 3 devait dès lors poser le problème de la compatibilité des mandats nationaux et européens, qui sera, avec la répartition des sièges entre les Etats, prévue à l'alinéa 2, un des principaux points de discussion des projets élaborés ultérieurement par l'Assemblée.

Cependant, la plus grave lacune de cet article 138 est de ne fixer ni terme ni délai à la période transitoire qu'il organise : le provisoire risquait ainsi de devenir, comme c'est trop souvent le cas, du définitif et de persister alors même que ses raisons d'être avaient disparu.

B. — Les propositions du Parlement européen.

Chargé, aux termes du Traité, d'élaborer des projets en vue de mettre en application l'alinéa 3 de l'article 138, le Parlement européen a eu très vite le souci d'harmoniser l'évolution rapide de l'union douanière et le dynamisme de l'union économique avec des progrès équivalents dans le domaine politique. L'élection du Parlement européen au suffrage universel a donc donné lieu, dès 1960, à un projet de convention destinée à être adoptée par les différents Etats membres, établie par l'Assemblée elle-même.

Si, aux termes du Traité, le pouvoir de décision revient entièrement, en la matière, au Conseil des Ministres et aux Etats, le Conseil n'en a pas moins l'obligation de se prononcer sur un tel texte dont l'élaboration revient de droit à l'Assemblée.

Le projet fut longuement discuté tout au long des deux années que nécessita son élaboration et ses modalités en ont été largement, et parfois même âprement, débattues au sein du Parlement européen.

L'accord put néanmoins se faire sur un texte adopté par la Commission des Affaires politiques de l'Assemblée au cours de réunions à Rome du 4 au 8 mars 1960. Ce texte présenté en séance plénière à l'Assemblée, après avoir été amendé, fut définitivement adopté par une résolution en date du 17 mai 1960. Le projet définitif de Convention en 23 articles fut alors transmis au Conseil dès le 20 juin 1960.

Les principales dispositions de ce premier projet méritent d'être rappelées, même si elles devaient être modifiées par la suite par l'Assemblée en 1975, afin de mesurer l'évolution des problèmes et des solutions que l'on a tenté de lui apporter.

L'article premier, qui est resté inchangé dans le second projet de 1975, est fondamental. C'est l'énoncé même du principe prévu à l'alinéa 3 de l'article 138 du Traité C.E.E. qui est à la base de toutes les propositions de l'Assemblée : « les représentants des peuples au Parlement européen sont élus au suffrage universel direct ».

Bien que la précision des termes et la netteté de l'énoncé, dans l'affirmation du principe, rendent tout commentaire inutile, on peut néanmoins souligner que les termes « universel » et « direct » signifient que les élections ont lieu sur l'ensemble du territoire de la Communauté et que les électeurs déterminent directement la composition du Parlement, ce qui exclut naturellement toute procédure indirecte s'effectuant par l'intermédiaire de grands électeurs ou encore par délégation (délégation des représentants par les parlements nationaux), comme c'est le cas actuellement.

L'article 2 du projet de 1960 est consacré à la répartition des sièges entre les Etats membres. Sur un total de 426 membres que devait compter le Parlement élu, chacun des grands Etats recevait 108 sièges, les Etats intermédiaires (Belgique, Pays-Bas) 42, tandis que le Luxembourg se voyait attribuer 18 sièges.

Ce premier projet organisait une période transitoire dont la durée était d'ailleurs précisée à l'article 4, pendant laquelle le mandat européen était non seulement compatible avec un mandat national mais où un tiers des représentants européens « devait être élu » par les Parlements en leur sein, selon une procédure qui assure aux groupes politiques une représentation équitable » (texte de 1960, art. 3).

L'article 9 de cette même Convention posait le problème de la procédure électorale pour les élections européennes qui, aux termes de l'article 138, alinéa 3 du Traité C.E.E. doit être « uniforme » pour tous les états. Les dispositions primitives, arrêtées en 1960, laissaient à chaque Etat membre toute latitude pour fixer le régime électoral des élections européennes jusqu'à la fin de la période transitoire (qui ne pouvait, au terme de l'article 4 de la convention, se prolonger au-delà de la législature pendant laquelle la troisième étape de l'établissement du marché commun aurait pris fin). Par la suite le projet du Parlement européen déclarait qu'il lui reviendrait d'arrêter « les dispositions qui régiront, selon une procédure aussi uniforme que possible », l'élection des représentants — on peut relever l'expression employée par le Parlement dans son projet « procédure aussi uniforme que possible » et la rapporter aux traités, qui dans les articles déjà cités dans le rapport, mentionnent « une procédure uniforme ».

Comme on le voit, l'Assemblée n'a pas cru pouvoir appliquer en la matière les traités à la lettre « et conformer ses propositions aux ambitions des signataires de 1958 ».

En effet, le Parlement européen, était arrivé en 1960 à la conclusion, à la suite d'études approfondies des caractéristiques politiques et juridiques du régime électoral des différents pays et après avoir

consulté de nombreuses personnalités compétentes, qu'il était impossible d'instaurer d'emblée un régime électoral uniforme dans tous les Etats membres. Il convenait de ménager des transitions et de respecter dans une certaine mesure les traditions propres à chacune des démocraties concernées par le projet. Chaque Etat étant attaché pour des raisons également valables à son propre système électoral, toute modification entreprise dans un sens communautaire aurait bouleversé trop d'équilibres difficilement acquis au cours des années pour pouvoir paraître acceptable à tous sans les ménagements, les précautions et les délais que requiert un domaine aussi sensible et fondamental en régime démocratique.

L'Assemblée avait dès lors estimé qu'« une procédure uniforme » ne signifiait pas nécessairement un « régime électoral uniforme ». Au reste, les traités ne précisent pas quel degré d'uniformité doit atteindre une procédure électorale pour répondre à cette exigence. A ce stade de rapprochement des procédures de formation de la volonté politique dans les Etats membres, l'Assemblée avait estimé, fort légitimement semble-t-il, qu'on pouvait raisonnablement parler de procédure uniforme dès l'instant où les élections se déroulent dans tous les Etats membres suivant des règles fondamentales communes qui expriment les principes communs aux démocraties occidentales engagées dans la construction européenne, *tels que l'égalité, la liberté, l'universalité et le secret des élections* ainsi que les garanties de toute nature qui entourent le décompte des voix, le dépouillement des bulletins et la proclamation des résultats.

En outre, dans la suite de ses dispositions, le projet de Convention faisait une large place aux garanties démocratiques, en réservant l'application des législations nationales en ce qui concerne l'admission des partis politiques aux élections, l'indépendance des représentants, le régime de l'éligibilité, des immunités et incompatibilités parlementaires.

Bien que, dès cette époque, le Parlement européen souhaitât aboutir, en définitive, à l'instauration d'un régime électoral uniforme, il avait donc proposé de procéder, en un premier temps, à des élections au suffrage direct sur la base des différents régimes électoraux nationaux en vigueur.

On mesure toute l'opportunité de la position adoptée dès cette époque par le Parlement européen si l'on considère cette attitude dans l'optique de l'élargissement de la Communauté qui était alors en question.

Chaque Etat membre gardait donc toute latitude dans le cadre des principes généraux mentionnés par le projet de Convention pour élaborer une loi qui soit adaptée à sa situation et à ses structures politiques. De plus, l'exposé des motifs du projet de 1960 signalait

déjà qu'il appartenait à la Cour de justice des Communautés de se prononcer en cas de conflit entre les lois électorales nationales et le droit électoral communautaire.

Un tel projet qui respectait si largement l'originalité et les compétences propres de chaque Etat aurait dû rencontrer assez rapidement l'adhésion des représentants des gouvernements au Conseil des Ministres. Cependant après avoir transmis son projet de convention du 17 mai 1960 aux Conseils, l'Assemblée a dû constater qu'ils n'avaient pas l'intention de lui donner suite et qu'aucun accord n'avait pu se réaliser en leur sein sur ce problème. C'est pourquoi, bien que le Parlement européen n'ait cessé depuis, par la voix de ses membres et par le truchement de questions écrites posées par les parlementaires européens au Conseil des Ministres, de rappeler avec insistance aux gouvernements l'existence de leur projet, certains pensèrent que, dans l'attente d'une solution satisfaisante, il ne fallait pas pour autant renoncer à œuvrer dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement avec ou sans élection directe de ses membres. Cette question a fait l'objet de nombreuses interventions parmi lesquelles on peut citer le rapport de M. Furler adopté par l'Assemblée en séance plénière le 27 juin 1963, lequel aboutissait à la conclusion que la meilleure façon de parvenir à un renforcement des pouvoirs de l'Assemblée, demeurait encore l'élection de ses membres au suffrage universel direct.

Cependant, dans le même temps, les gouvernements impliqués se séparèrent lors des débats auxquels donna lieu le projet d'Union politique des Six en 1961-1962. L'Assemblée européenne intervint dans la discussion par des avis dans lesquels elle ne cessait de soutenir et de mettre en avant la thèse de l'élection du Parlement européen au suffrage direct.

Cette question fut une de celles qui motivèrent le désaccord des Etats. En effet, au projet d'union politique élaboré par la délégation française et connu sous le nom de plan « Fouchet », qui ne prévoyait pas une telle procédure, s'opposait un autre projet qui rassemblait les cinq autres gouvernements et qui proposait la mise en œuvre progressive de l'article 138 du Traité de Rome.

L'échec de cette tentative ne devait pas, aux yeux des parlementaires européens, impliquer l'abandon définitif de l'idée d'élection directe et l'« enterrement » du projet de convention de 1960. C'est pourquoi ils ne cessèrent dans les années suivantes de poser régulièrement des questions écrites au Conseil pour lui demander quelle suite il entendait donner au texte qui lui avait été transmis. La ténacité des parlementaires européens n'ébranla pas cependant la détermination du Conseil qui continua avec constance d'éluder tout progrès en ce sens et refusa obstinément de prendre position dans la direc-

tion souhaitée par l'Assemblée. On doit toutefois relever la proposition de relance européenne déposée les 24 et 25 février 1964 au Conseil de la Communauté par M. Saragat au nom du gouvernement italien qui comportait entre autres dispositions l'organisation par étapes progressives de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Le gouvernement italien devait même reprendre sa proposition le 28 novembre 1964 sous forme d'un projet de déclaration des six Etats membres.

Devant l'insuccès de cette démarche, il apparut cependant assez vite que toute possibilité d'entente au niveau des gouvernements devait être écartée pour le moment et l'Assemblée estima qu'il lui revenait de relancer l'idée par ses initiatives. C'est dans cet esprit que la Commission politique de l'Assemblée estima que l'article 175 du traité de la C.E.E. libellé comme suit :

« Dans le cas où, en violation du présent Traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation. Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois »,

pouvait être utilisé pour amener le Conseil à se prononcer sur le projet de Convention de 1960. L'article 175 précité vise, en effet, les cas où le Conseil des Ministres aurait refusé de statuer quand le Traité lui en fait une obligation, la Commission ou l'Assemblée ayant alors la faculté de saisir la Cour de justice des Communautés pour « violation du Traité ».

Un mois après cette démarche de l'Assemblée, le Conseil chargeait de nouveau le Comité des représentants permanents de lui établir un rapport sur la question des élections au suffrage universel direct alors qu'il en avait abandonné l'examen depuis six ans, estimant par la voie de M. Pictioni (déclaration faite au nom du Conseil des Ministres devant le Parlement européen en date du 21 novembre 1962) que le problème ne présentait pas un caractère d'urgente actualité. Cette relance provoquée par l'Assemblée européenne permettait aux Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis en sommet à La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969 de rappeler dans le paragraphe 5 du communiqué final publié à cette occasion que « le problème du mode d'élections directes continuera à être examiné par le Conseil des Ministres ».

Cependant, bien que l'Assemblée ait réitéré avec insistance tout l'attachement qu'elle portait au projet (notamment dans une résolution du 3 février 1970 adoptée sur un rapport du Président Dehousse, qui ne cessa depuis l'origine de s'occuper avec le plus grand zèle de

ce problème au nom de la Commission politique de l'Assemblée européenne), il est apparu lors de réunions en juin, décembre 1970 et en mars 1972 entre la Commission politique de l'Assemblée et le Président en exercice du Conseil qu'un accord au sein du Conseil sur la base des propositions du projet de convention présenté par l'Assemblée demeurait impossible.

Le Parlement européen a donc été amené à faire, dans une résolution du 5 juillet 1972 les déclarations suivantes : « La demande présentée par le Parlement européen en 1960 et reprises plusieurs fois avec beaucoup d'insistance, au sujet de l'élection au suffrage universel direct de ses membres en vertu de l'article 138, paragraphe 3, du traité de la C.E.E. est maintenue. La recherche des solutions destinées à écarter les obstacles d'ordre pratique et d'ordre politique qui ont jusqu'ici retardé l'application de cette mesure doit être immédiatement entreprise et résolument poursuivie.

« L'élargissement des pouvoirs du Parlement est indépendant de l'élection directe et ne peut être reporté jusqu'à la mise en œuvre de cette dernière. »

En outre, le Parlement, déplorant que la Conférence au sommet n'ait pas permis d'adopter une position commune à ce sujet, regrettait dans une déclaration du 14 novembre 1972 que les Chefs d'Etat n'aient pu parvenir à arrêter des dates précises pour l'élection des membres du Parlement européen au suffrage direct et que surtout « aucun mandat n'ait été donné pour résoudre les difficultés existantes ».

Sans renoncer à tout mettre en œuvre pour faire adopter son projet de convention de 1960 par le Conseil, l'Assemblée décida alors de prendre contact avec les auteurs de projets de lois nationales visant à organiser des élections européennes.

En effet, devant l'impasse auquel avait abouti le projet de 1960, certains tentèrent de poser le problème sur un plan strictement national et non plus, comme le souhaitait le Parlement européen, sur un plan global et communautaire. Il était tentant, en effet, pour les Européens convaincus de la nécessité de faire avancer le problème des élections, de reporter leurs efforts sur le plan national, en déposant des propositions de loi tendant à faire élire au suffrage universel direct les délégations nationales de chaque pays. Cette position qui, sur le plan juridique, s'appuie sur les alinéas 1 et 2 de l'article 138 du traité de 1958 (alors que celle du Parlement européen se fonde sur l'alinéa 5 précité, qui laisse aux Etats membres le soin de fixer la procédure de désignation de leur délégation), s'inscrivait donc dans le souci de

démocratiser sur le plan purement national et non plus communautaire la composition des différentes délégations.

Une telle solution ne pouvait, bien sûr, dans l'esprit de ses auteurs, que constituer un moyen terme rendu indispensable par l'impossibilité de faire accepter à tous une solution communautaire et européenne.

Elle ne visait pas à contrarier l'action du Parlement européen pour l'adoption de son projet de Convention, mais permettait au contraire de l'appuyer indirectement en contribuant à faire avancer sur le plan national l'idée des élections européennes, en rappelant constamment aux gouvernements l'attachement profond des parlementaires tant européens que nationaux à cet objectif.

Si aucune de ces démarches n'a abouti à proprement parler dans aucun pays au vote d'une loi organisant les élections européennes, elles n'en ont pas moins contribué à maintenir le problème « ouvert ». En popularisant l'idée d'élections européennes, elles ont permis à l'Assemblée de progresser et de préparer un nouveau projet de convention en janvier 1975 qui est maintenant proposé à l'adoption des pays membres et qui, plus proches des réalités politiques et juridiques des Etats, plus soucieux de leur liberté d'action et de leur tradition, devrait recueillir l'assentiment de tous.

Les tentatives de chacun des pays membres ont donc directement contribué à créer les possibilités offertes par la situation actuelle telle qu'elle se présente dans le nouveau projet de convention établi par le Parlement européen.

C. — Les tentatives entreprises sur le plan national.

Sans doute convient-il de les rappeler ici, au moins brièvement, pour mesurer toute l'ampleur d'un effort qui trouve son aboutissement dans la Convention européenne de 1975. Tous les pays européens y ont également participé, chacun selon des modalités particulières, qui s'orientent cependant toutes dans le même but : faire adopter par son pays un texte organisant l'élection directe des délégations nationales, afin de pouvoir plus tard organiser ces élections sur le plan communautaire dans les formes prévues à l'alinéa 3 de ce même article.

Parmi ces tentatives entreprises sur le plan national dans chaque pays membre, on peut distinguer celles qui ont une portée juridique de celles qui relèvent plus étroitement d'inspirations à caractère politique.

1° TENTATIVES DE PORTÉE JURIDIQUE

Elles diffèrent naturellement selon les modalités constitutionnelles et les traditions politiques propres à chaque pays, mais toutes ont pour point commun d'être des manifestations du pouvoir législatif. Ce sont, en effet, les parlementaires qui dans chaque pays ont pris l'initiative d'attirer l'attention de la représentation nationale et des gouvernements sur les problèmes posés par l'organisation de véritables élections européennes.

En France, si l'on doit évoquer les questions orales concernant les élections européennes posées à l'Assemblée Nationale et au Sénat, on doit surtout relever trois propositions de loi déposées sur le Bureau de l'Assemblée Nationale. Il s'agit en fait du même projet introduit sous deux législatures successives. Ces propositions fixent une date limite à l'élection au suffrage universel direct des parlementaires européens, leurs auteurs estimant que l'action sur le plan national ne présentait plus qu'un intérêt secondaire dès lors que la Convention de 1960 était applicable telle quelle dans les délais voulus.

Une première proposition a été déposée le 12 juin 1963 à l'Assemblée Nationale par M. Rossi, les membres du groupe du rassemblement démocratique, les membres du groupe socialiste ainsi que MM. Pleven, Abelin, Baudis, Bonnet, Mlle Dienesch, MM. Fréville, Michel Jacquet, Louis Michaud et Pillet. Renvoyée à la Commission des Affaires étrangères, elle ne parvint jamais à être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. C'est pourquoi les mêmes partis et les mêmes personnalités déposèrent séparément cette fois-ci, les 28 avril et 5 mars 1968 une proposition formulée dans les mêmes termes qui ne devait pas davantage aboutir.

En Italie, le problème a fait l'objet d'une activité parlementaire exceptionnelle. Cet intérêt s'explique partiellement par les difficultés rencontrées par le Parlement italien entre 1960 et 1968 pour renouveler sa délégation à Strasbourg. Cependant, même après le renouvellement de cette délégation en 1969, le problème de l'élection du Parlement a continué de rencontrer un intérêt soutenu et il a fait l'objet de nombreuses propositions de loi.

Le Parlement italien a donc été amené à adopter nombre de propositions, de motions et d'ordres du jour priant le gouvernement italien soit d'intervenir auprès de ses cinq partenaires pour hâter la mise en œuvre de l'article 138 du Traité de Rome, soit d'orga-

niser l'élection de la délégation italienne au suffrage universel direct dans le cadre national.

En mars 1961, des députés appartenant aux groupes républicain, démocrate-chrétien, social-démocrate et socialiste, introduisaient à la Chambre une motion en faveur d'une Assemblée constituante européenne. En novembre 1961, deux sénateurs déposaient un ordre du jour demandant au gouvernement italien d'inviter ses partenaires du Conseil à approuver le projet de Convention de 1960. Le 14 novembre 1963, une nouvelle proposition de loi invitant le gouvernement à saisir le Conseil de la Communauté du projet de 1960 était à son tour portée devant la Chambre. Le 8 février 1965 un groupe de sénateurs démocrates-chrétiens, socialistes, libéraux et sociaux-démocrates déposaient encore sur le Bureau du Sénat italien une proposition demandant que les délégués italiens au Parlement européen soient élus au suffrage universel direct, tandis que parallèlement une centaine de députés démocrates-chrétiens présentaient à la Chambre une proposition visant à modifier la constitution italienne dans ce sens. On peut encore citer l'intervention le 8 octobre 1968 de 67 députés démocrates-chrétiens insistant une fois de plus sur leur proposition « unilatérale » d'élection directe de la délégation italienne.

Il faut relever enfin le « projet de loi populaire » réclamant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel déposé dans le cadre de la législation italienne. Le 17 février 1969 ce projet réunissait les 50.000 signatures exigées pour être présenté devant les Chambres. Cette proposition qui devait recueillir rapidement plus de 200.000 signatures s'appuyait sur la procédure unique en son genre dans la Communauté, d'initiative populaire prévue à l'article 71 de la constitution italienne. Le projet a pu être déposé dans les formes constitutionnelles requises sur le bureau de la Chambre et du Sénat le 11 juin 1969.

En Allemagne, le problème de l'élection directe a également intéressé le Bundestag à plusieurs reprises. De nombreuses questions écrites et des propositions de loi ont été déposées demandant, comme en Italie, que le gouvernement entreprenne les démarches nécessaires auprès de ses cinq partenaires pour que le problème soit inscrit à l'ordre du jour du Conseil des Ministres de la Communauté ou bien, à défaut, que la délégation allemande soit élue directement sur le plan national.

Un débat particulièrement important a eu lieu lors du dépôt d'une proposition socialiste, venue en discussion le 20 mars 1965 au Bundestag. La Commission des Affaires étrangères, saisie à

cette occasion, devait conclure au rejet de la proposition pour des motifs à la fois politiques et juridiques. Le rapporteur soutint notamment, en effet, que l'élection des parlementaires européens au suffrage universel dans un seul pays n'était pas conforme à la lettre des traités, ce qui semble contestable.

Depuis lors, il semble que le Bundestag ait choisi d'attendre qu'un accord soit réalisé sur le plan communautaire autour de l'adoption de la Convention européenne, tout en renouvelant son désir pressant d'y parvenir dès que possible.

Aux Pays-Bas, les Etats généraux ont adopté des motions d'ordre et des propositions à portée juridique sur le problème de l'élection du Parlement européen qui a toujours eu la faveur de la représentation nationale néerlandaise.

De plus, le Parlement néerlandais n'a jamais dissocié le problème de l'élection des membres du Parlement européen du renforcement des pouvoirs de cette Assemblée, même maintenue sous sa forme actuelle.

Au Luxembourg, la Chambre des Députés a également adopté le 24 avril 1969 une motion présentée par le groupe socialiste qui invitait le gouvernement à déposer le plus tôt possible un projet de loi organisant l'élection directe des délégués luxembourgeois au Parlement européen.

En Belgique enfin, les initiatives parlementaires et législatives sont comparables à celles qui ont été entreprises dans les autres pays et on ne retiendra que la proposition de loi déposée à la Chambre des représentants le 26 juin 1969 qui s'inspire du projet d'initiative populaire italienne, dans laquelle l'élection au suffrage universel direct des délégués belges est réclamée pour 1970.

Dans les pays dont l'adhésion à la Communauté est plus récente, l'activité parlementaire n'a pu encore se développer avec une ampleur comparable, mais d'ores et déjà la République irlandaise et de nombreux courants politiques en Grande-Bretagne et au Danemark ont manifesté tout leur intérêt et toute la faveur qu'ils portaient à la question.

On doit noter toutefois qu'aucune de ces tentatives de portée juridique n'a encore abouti, à ce jour, à un texte de loi dûment voté et promulgué. Elles ont cependant recueilli l'accord et le soutien de nombreux partis, mouvements d'opinion ou organismes européens qui n'ont pas ménagé déclarations d'intention, prises de positions et motions de soutien en leur faveur.

2° LES INITIATIVES PUREMENT POLITIQUES

Il ne se passe pas d'année, depuis plus de dix ans, sans que se succèdent, se multiplient et, hélas, parfois se répètent prises de position, déclarations, colloques, thèses et interventions en faveur des élections européennes. Elles émanent de personnalités politiques amenées à intervenir dans des débats parlementaires, des partis, des mouvements européens et même de cet ensemble de personnalités qualifiées que l'on désigne généralement sous le terme générique de doctrine.

En ce qui concerne les partis politiques, les positions sont naturellement divergentes et parfois même opposées, mais on doit souligner le fait que toutes les grandes formations représentatives, toutes les personnalités politiques de premier plan ont arrêté une position sur le problème de l'élection.

En France, malgré l'intérêt et l'adhésion de beaucoup, le projet de Convention n'a pas fait l'unanimité autour de lui. Il est même devenu un objet de controverses dans la mesure où il a contribué à empêcher l'adoption d'un autre projet qui lui est directement contraire : celui d'un référendum européen préalable à l'élection d'une constituante.

De 1960 à 1962, cette idée de référendum européen fut régulièrement défendue par les délégués de l'U.N.R. au Parlement européen et présentée dans des articles de presse ou dans les motions des congrès du parti. On ne manqua pas cependant d'opposer à cette idée les problèmes de tous ordres que soulèverait l'adoption d'une telle procédure. Bien que l'exemple de la Grande-Bretagne soit là pour montrer que, même étranger aux mœurs et à la tradition politique d'un pays, le référendum peut toujours être envisagé, on doit noter que, dans les pays qui, à la différence du Royaume-Uni, possèdent une constitution écrite de caractère contraignant l'introduction de la procédure référendaire poserait des problèmes constitutionnels extrêmement difficiles à résoudre. A l'heure actuelle d'ailleurs, une telle idée ne doit plus être mentionnée que « pour mémoire », puisqu'elle a été abandonnée par ses défenseurs et qu'elle ne fut plus mentionnée dans les déclarations du mouvement gaulliste et dans les conférences de presse du général de Gaulle après 1960.

Entre-temps les cinq partenaires de la France avaient proposé, lors des débats sur l'union politique (plan Fouchet), l'élection du Parlement européen au suffrage universel, mais un accord ne put être réalisé sur cette base et les négociations ont été suspendues dès le 17 avril 1962.

En 1966, M. Giscard d'Estaing lançait l'idée d'un « Sénat européen » permettant de réaliser un compromis entre les thèses des « supranationaux » et les partisans de « l'Europe des patries ». Bien que cette proposition, qui ne devait pas aboutir, n'ait pas été très développée, on peut en retenir les traits suivants : ce Sénat aurait été élu au suffrage universel et aurait connu en seconde lecture des projets de loi à portée européenne transmis par les Parlements nationaux.

Cependant, le gouvernement français devait rester durant toute cette période opposé à l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Il considérait, en effet, qu'un tel Parlement n'avait pas sa place dans l'édifice communautaire tel qu'il est actuellement conçu, puisque la Commission, organe de nature purement administrative et non pas gouvernementale, ne pouvait, face à lui, jouer le rôle d'interlocuteur valable.

Ces arguments ont été débattus dans tous les milieux favorables à l'Europe.

En Italie, l'ensemble des partis appelés à former les majorités de coalition qui soutiennent les gouvernements se sont prononcés en faveur de l'organisation d'élections européennes. Seule la position du parti communiste est plus nuancée. Très hostile au départ à toutes les institutions européennes et opposé au principe même d'une Europe unie, le parti communiste italien a évolué peu à peu et voit désormais dans l'élection directe du Parlement européen un moyen privilégié de démocratiser l'Europe. La participation des parlementaires communistes aux délégations nationales à l'Assemblée européenne est significative de cette évolution progressive.

En Allemagne fédérale, l'unanimité des grands partis du gouvernement et de l'opposition (SPD - FDP et CDU - CSU) s'est faite autour du principe des élections européennes directes, même si des divergences sur les modalités à adopter ou la tactique à suivre se manifestent de temps à autre dans la lutte interne des partis.

Sans revenir dès à présent sur les déclarations des Chanceliers Brandt et Schmidt aux divers « sommets » européens, on peut rappeler les prises de position passées des différents Chanceliers et Ministres des Affaires étrangères fédéraux en faveur du principe des élections européennes. Le Chancelier Adenauer, dans une conférence de presse du 23 janvier 1963, M. Erhard lors d'une visite aux Pays-Bas les 2 et 3 mars 1964, l'ancien Ministre des Affaires étrangères, M. Schröder et ses successeurs s'étaient clairement prononcés à diverses reprises dans ce sens.

Dans les pays du Benelux, toutes les formations politiques, à l'exception du parti communiste belge dont la position est plus réservée, sont favorables au projet de Parlement européen.

Tous les partis néerlandais, par exemple, de l'Union chrétienne historique au parti du travail en passant par le parti anti-révolutionnaire ou le parti catholique populaire, ont inscrit cet objectif ou cette revendication dans leurs programmes électoraux.

Sur le plan des partis et des hommes politiques, il semble donc qu'un large consensus débordant les frontières nationales soit réuni autour du principe de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen.

Ce caractère européen du consensus réuni autour de l'organisation d'élections européennes apparaît bien dans les motions et délibérations des divers mouvements européens. Préoccupés de créer une opinion publique européenne, dont ils pensent qu'elle sera le fondement le plus sûr d'une future Europe intégrée quelles qu'en soient les formes juridiques, les mouvements européens persistent à voir dans l'élection directe des membres du Parlement européen un instrument privilégié de leur politique. Même si, selon les années et les sections considérées (section allemande, française, néerlandaise, belge, britannique, etc.), quelques divergences de conception apparaissent parfois (c'est ainsi que la section française du Mouvement européen a pendant un temps envisagé l'idée d'un référendum européen) une grande continuité de pensée et une assez large convergence de vues se sont fait jour dans l'ensemble des textes publiés depuis plus de dix ans. Sans revenir sur les propositions propres à chacun des mouvements (Comité d'action pour les Etats unis d'Europe, Mouvement européen, Centre d'action fédéraliste européenne, Europe-Union, etc.), on peut citer par exemple les prises de position du Conseil des communes d'Europe, qui, actif dans les neuf Etats membres de la Communauté, regroupe plusieurs milliers de collectivités locales et régionales en Europe.

Ainsi récemment, les XI^e Etats généraux des communes d'Europe, se sont réunis à Vienne (Autriche) du 3 au 5 avril 1975, en présence de M. le Président de la République autrichienne, et de MM. François-Xavier Ortoli, Président de la Commission des Communautés et Georges Spénale, Président du Parlement européen, et avec la participation notamment du Président du Sénat, M. Alain Poher.

Les quelque 3.000 représentants des communes et régions européennes rassemblés à Vienne ont adopté le 5 avril 1975 une résolution par laquelle ils demandent « que les modalités de l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen soient définies, et qu'il soit procédé à cette élection dans les plus brefs délais.

« Ainsi les peuples seront directement impliqués dans l'œuvre d'unification, et la preuve sera fournie que nos gouvernements sont définitivement passés du stade des intentions plus ou moins crédibles à celui des actes irréversibles. »

Enfin, 3 facteurs positifs doivent être signalés :

— le référendum du 5 juin 1975 par lequel les Britanniques ont largement répondu « oui » au maintien de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne ;

— la déclaration de M. le Président de la République, en date du 12 novembre 1975, au journal *le Figaro* : « Je crois qu'il faut d'abord faire avancer ce qui est en cours. Par exemple, nous devons dans l'année qui vient prendre une décision formelle sur l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel. D'autre part, nous attendons un rapport sur les institutions européennes sur lequel il faudra se prononcer... »

— le sommet de Rome des 1^{er}, 2 et 3 décembre 1975 au cours duquel sept Etats se sont prononcés pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct à partir du printemps 1978.

On voit que nombreuses sont les prises de position politiques en faveur des élections européennes qui ont œuvré depuis plus de dix ans pour la mise en application du principe contenu à l'origine dans les traités et développé par la suite dans les travaux de l'Assemblée.

Ces efforts ont permis de progresser lentement jusqu'à la situation actuelle, caractérisée par un nouveau projet de Convention élaborée par l'Assemblée qui présente des possibilités d'action immédiate renouvelées.

II. — LA SITUATION ACTUELLE ET SES POSSIBILITÉS

Ces interventions nationales, ces tentatives en ordre dispersé, bien que s'inspirant d'une même ligne de conduite, et d'un souci mûri de longue date n'ont pas abouti. Elles ont néanmoins rendu possible la reprise du projet de Convention de 1960 sous un jour nouveau et dans les meilleures conditions possibles.

L'Assemblée a ainsi élaboré en janvier 1975 un nouveau projet de Convention rendu nécessaire par le vieillissement du précédent, qui, toujours actuel dans ses principes, se révélait dépassé, voire inadapté dans certaines de ses modalités du fait de l'évolution de la situation politique sur le plan communautaire et dans chaque Etat membre. Bien que s'inscrivant dans un cadre plus global, sur le plan communautaire, le projet de l'Assemblée rejoint et s'appuie sur les initiatives inlassablement prises sur le plan national dans chaque pays depuis plus de dix ans, dans la mesure où celles-ci ont contribué à maintenir et à faire progresser l'idée essentielle.

Cette nouvelle Convention proposée à l'approbation des Etats reprend les grands principes qui font l'intérêt du projet de 1960 en les adaptant sur certains points pour permettre une meilleure adéquation aux réalités nationales propres à chaque pays et au nôtre en particulier.

A. — De l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel.

La situation telle qu'elle se présente actuellement offre donc des possibilités d'action exceptionnellement favorables dans la mesure où il existe désormais un projet de Convention globale qui apparaît acceptable pour tous. On ne saurait trop insister, dès lors, sur les risques qu'il y aurait pour l'Europe et par conséquent pour notre pays à laisser échapper une fois encore telle occasion.

Dans ces conditions, l'organisation d'élections européennes devient réellement impérative pour tous ceux qui dans cette Assemblée et à travers elle, dans le pays tout entier, ont à cœur de contribuer à l'édification d'une Europe unie sur des bases démocratiques.

Il convient en effet d'examiner ce nouveau projet de Convention à la lumière notamment des décisions des sommets des Chefs d'Etat ou de Gouvernement.

Au cours du premier sommet de Paris, les Chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient donné comme objectif majeur « de transformer avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une unité européenne ». Ils s'étaient montrés désireux « de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée parlementaire européenne et cela indépendamment du moment où conformément à l'article 138 du Traité de Rome elle sera élue au suffrage universel... » Ce sommet avait officiellement lancé l'idée d'une Union européenne pour 1980 et avait, comme on le voit, admis, avec prudence certes, l'idée de revenir à la lettre des traités, c'est-à-dire aux dispositions de l'article 138 prévoyant l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

A Copenhague, un an plus tard, les Chefs d'Etat ou de gouvernement décidaient « l'accélération des travaux nécessaires à la définition de l'Union européenne » et réaffirmaient l'importance qu'ils attachaient à ce que « les institutions communautaires fonctionnent pleinement », sans toutefois mentionner à nouveau les perspectives des élections du Parlement européen au suffrage universel.

Au contraire à Paris, en décembre 1974, les Chefs de gouvernements constataient : « que l'objectif fixé par le Traité de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée devait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendaient avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils souhaitaient que le Conseil statue en 1976. *Dans cette hypothèse, l'élection du Parlement européen au suffrage universel devrait intervenir à partir de 1978* ».

Ils ajoutaient :

« L'Assemblée se composant des représentants des peuples des Etats unis dans la Communauté, il est nécessaire que chaque peuple soit représenté d'une manière appropriée ».

Seuls les gouvernements britannique et danois, dans une déclaration spécifique, avaient émis des réserves sur cette décision. Depuis, comme on le sait, la « renégociation » demandée par le gouvernement britannique a abouti et a conduit au référendum du 5 juin dernier par lequel les Britanniques se sont prononcé pour le maintien de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne.

Le Parlement européen s'était donc trouvé alors conforté dans ses travaux d'élaboration d'un projet de Convention par la décision du sommet de Paris.

Le nouveau projet de Convention ménage la liberté nécessaire des Etats, sans lui sacrifier pour autant les principes fondamentaux de l'intégration communautaire.

B. — Les grands principes du projet de Convention de 1975 s'inscrivent dans le respect de la liberté des Etats.

Déjà présent dans le projet de 1960, le principe du respect de la liberté des Etats et de leurs traditions politiques propres est conservé dans la nouvelle Convention.

Les principes fondamentaux sont bien sûr maintenus dans toute leur portée : garanties démocratiques fondamentales : liberté, égalité universalité du suffrage ; liberté du parlementaire grâce au système des incompatibilités et à l'interdiction du mandat impératif, liberté des candidatures. Pour toutes ces matières fondamentales (*cf.* Convention, art. 1^{er}, 4, 6, 8) la Convention se limite à poser les principes fondamentaux et à renvoyer aux différentes législations nationales pour la réglementation de détail. Chaque pays est donc assuré que toutes les garanties normales du régime des élections en pays démocratique continueront de s'appliquer pour l'organisation des élections européennes.

La durée du mandat a été fixée à cinq ans et le contrôle de la validité des pouvoirs a été confié dans un premier temps au Parlement européen lui-même. Ces dispositions prévues pour la période transitoire qui s'étend jusqu'en 1980 ne modifient pas l'état actuel des choses et s'inspirent d'une tradition qui a longtemps été celle de la France en la matière. Il paraît naturel, en effet, tant que les élections directes ont lieu conformément à des lois arrêtées au niveau national, que le contrôle de la régularité des élections incombe aux instances nationales. Toutefois, dès qu'un régime électoral européen uniforme aura été instauré (après 1980), une telle procédure ne se justifiera plus et un transfert du contrôle du déroulement du scrutin devra être opéré au bénéfice d'une institution communautaire telle que, par exemple, la Cour de justice des Communautés européennes.

Ceci conduit à préciser le régime électoral des élections européennes tel qu'il est prévu à l'article 7 du projet de Convention de 1975. Cet article dispose que :

1. Le Parlement européen élabore un projet de procédure électorale uniforme, au plus tard en 1980. Le Conseil en arrête les dispositions à l'unanimité et recommande leur adoption aux Etats membres, en conformité de leurs dispositions constitutionnelles.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions de la présente Convention, la procédure électorale est régie par les dispositions internes de chaque Etat membre.

Le principe du Traité de Rome est donc bien respecté, mais la plus grande latitude n'en est pas moins laissée aux Etats membres.

Tout d'abord l'adoption d'une procédure électorale uniforme est subordonnée à l'accord unanime des Etats : jusqu'à la fin de la période transitoire en 1980 et jusqu'à ce que cet accord ait pu être réalisé, ce sont en effet les dispositions internes de chaque Etat qui s'appliquent. De plus, c'est aux Etats qu'il revient selon la procédure appropriée pour chacun de traduire les principes énoncés sur le plan communautaire conformément à leurs dispositions constitutionnelles propres, sous réserve de la compétence reconnue dans l'exposé des motifs du projet de 1960 à la Cour de justice pour intervenir en cas de conflit entre les lois électorales nationales et le droit électoral communautaire.

Le nouveau texte de la Convention laisse donc une plus large place à la liberté d'appréciation des Etats dans un domaine où les résistances et les objections avaient été particulièrement vives. Cette attitude du Parlement européen s'explique par le souci de tirer les conséquences de l'impasse dans laquelle s'était enlisé le précédent projet mais aussi par une plus juste appréciation des faits et de leur évolution.

Il est apparu, en effet, à la lumière de l'expérience communautaire que les processus d'intégration et de rapprochement ont leur logique propre et qu'il est tout aussi néfaste de les brusquer, qu'il peut être périlleux de les entraver. L'Assemblée européenne s'est donc ralliée, en ce qui concerne le domaine délicat mais fondamental du régime électoral, à une vision dynamique des faits tout à fait conforme d'ailleurs aussi bien à la logique des choses et de l'évolution politique qu'au respect du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur le caractère évolutif de ce droit, qui permet de considérer comme légitime qu'un acte de droit communautaire tel que, en l'occurrence, une convention instaurant une procédure électorale uniforme, soit appliqué de manière progressive.

Comprise dans ce sens, l'uniformité requise par les traités acquiert une signification dynamique que rend mieux le terme d'« uniformisation ». Celle-ci devra croître avec le rapprochement et se renforcer avec l'intégration. L'uniformité requise et recherchée est un but, ce n'est plus un point de départ. Les bases d'une telle évolution positive sont néanmoins posées et d'ores et déjà le projet de Convention a unifié la procédure électorale sur certains points tels que la date des

élections (art. 9, 10, 13), la durée du mandat (art. 3) et la vérification des pouvoirs (art. 11) sans omettre bien entendu les principes démocratiques fondamentaux mentionnés ci-dessus.

C'est au Parlement européen cependant qu'il appartiendra en dernier ressort de traduire après 1980 les rapprochements observés dans les structures politiques des Etats membres pour élever progressivement le degré d'uniformisation requis pour l'organisation des élections européennes. C'est, avec la règle de l'unanimité requise en la matière, une ultime garantie apportée à la liberté d'appréciation des Etats membres à même de satisfaire les plus exigeants et les plus réticents.

Le nouveau projet de Convention amende également le précédent sur un point fondamental, celui de la compatibilité entre les mandats nationaux et européens. Le projet de 1975 affirme en effet, dans son article 5, la totale compatibilité des deux mandats sans la réserver comme celui de 1960 à la période transitoire en laissant ainsi planer un doute sur l'avenir (*cf.* art. 7 du projet de 1960) dans lequel l'Assemblée se réservait la faculté de trancher le problème de la compatibilité des mandats à la fin de la période transitoire.

L'article 5 de l'actuel projet de Convention prévoit donc la possibilité d'un cumul du mandat national et du mandat européen. Le système assez rigide prévu pour la période transitoire dans l'ancien projet (art. 3) selon lequel un tiers des représentants européens devait être choisi au sein des parlements nationaux n'a donc plus aucune raison d'être. La solution choisie par l'Assemblée européenne présente certes l'inconvénient de ne pas favoriser l'interpénétration entre les parlements nationaux et européens et risque de porter atteinte à leur collaboration et à la cohérence réciproque de leurs travaux, mais on ne doit pas sous-estimer en la matière, l'importance des contacts personnels et le rôle puissant des liens politiques qui continueront de jouer leur rôle pour renforcer les liens et la coopération entre les deux parlements.

En effet, si le maintien de l'obligation de remplir un double mandat à laquelle serait tenue une partie des membres du Parlement européen présentait l'avantage d'établir une liaison étroite entre les Parlements nationaux et européens, il présentait également en contrepartie l'inconvénient de créer une catégorie d'élus à part, dotés d'un statut particulier au sein de l'Assemblée européenne. La solution inverse présentait également des avantages et des inconvénients non négligeables. L'incompatibilité absolue des mandats aurait sans doute permis d'affirmer clairement l'indépendance et la souveraineté du Parlement européen en insistant sur l'originalité des élections. On pourrait considérer, en effet, que le maintien d'un lien entre les deux Parlements risque de porter atteinte à la spécificité des élections

européennes et de réduire la portée et la signification des élections au suffrage universel direct, telles qu'elles sont envisagées par le projet de Convention. On a pu également avancer qu'un double mandat multiplierait les obligations des parlementaires et compromettrait leur participation effective aux travaux de l'une ou l'autre Assemblée en dispersant leurs efforts et leur attention.

Mais là encore, la solution retenue à l'article 5 du projet de Convention apparaît comme la meilleure possible, dans la mesure où elle permet une évolution en ménageant les transitions.

Aux partisans de l'incompatibilité absolue on objectera la nécessité de maintenir et même de renforcer les contacts entre les Parlements nationaux et européens tout en soulignant que l'application de la Convention aura pour effet de distinguer de plus en plus nettement le mandat national du mandat européen. L'activité toujours plus importante que les parlementaires auront à déployer dans le cadre de l'exercice de leur mandat européen amènera progressivement les représentants à concentrer leur activité sur l'un ou l'autre mandat et à consacrer leur temps à l'activité de leur choix.

La nouvelle Convention laisse aux représentants élus la faculté de décider s'ils veulent continuer d'appartenir à leur Parlement national. Leur liberté de choix reste entière puisqu'il serait contraire aux principes énoncés dans la Convention qu'une législation nationale réserve aux seuls parlementaires nationaux l'accès de l'Assemblée européenne. Toutefois la Convention réserve aux législations nationales la possibilité d'alterner les charges afférentes à l'exercice du double mandat en octroyant aux représentants qui l'exercent un statut spécial régissant les conditions de leur appartenance au Parlement national (possibilité de délégation du droit de vote élargie, dispense étendue de l'obligation de participer à certains travaux, etc.).

Cependant la séparation indispensable entre les deux mandats est nettement établie par le même article 5 du projet. Il est clair en effet, que la compatibilité des deux mandats n'entraîne pas leur confusion sinon toute l'économie de la convention serait dénuée de sens. On doit en déduire que l'exercice d'un mandat national n'a aucun lien juridique avec celui du mandat européen. Cela implique notamment que la perte du mandat national pour une cause quelconque (due par exemple à une durée différente des législatures) n'affecte en rien la validité du mandat européen qui continuerait d'être exercé jusqu'à son terme normal par son détenteur.

La solution retenue par l'Assemblée européenne dans l'article 5 du projet présente donc le maximum d'avantages et de garanties. Elle permet d'écarter les inconvénients d'une séparation absolue des deux mandats avec les risques de rupture des liens établis entre les

Parlements nationaux et européens qu'une telle mesure comporterait. Elle permet également d'éviter la confusion et la dispersion des efforts et des responsabilités qu'impliquerait le maintien d'un système rigide dans lequel une fraction de parlementaires dotés d'un statut particulier serait obligatoirement choisie au sein des Parlements nationaux.

La Convention autorise donc toutes les évolutions possibles dans le sens souhaitable d'un progrès de l'intégration européenne en facilitant le maintien de liens suffisants entre les différents Parlements sans compromettre pour autant l'indépendance et l'originalité indispensables de l'Assemblée européenne.

Le nouveau projet de Convention s'écarte du précédent en ce qui concerne le nombre des représentants dont se composera le futur Parlement européen élu au suffrage universel direct et la répartition des sièges entre les différents pays.

Le projet de Convention dans la répartition fixée à l'article 2 à partir des critères qui l'ont inspiré a essayé d'assurer au maximum la représentativité de l'Assemblée en respectant une certaine proportionnalité entre les nombres de citoyens et celui des élus sans supprimer pour autant la représentation des Etats membres ou la réduire à un niveau insignifiant. L'application non pondérée d'un principe de proportionnalité aurait abouti, en effet, à diminuer la représentation de certains des petits et moyens Etats de la Communauté relativement aux autres sous peine de voir s'enfler exagérément la représentation européenne jusqu'à des nombres qui auraient nui au bon fonctionnement d'une Assemblée parlementaire. Il fallait cependant éviter toute discrimination et faire en sorte que chaque citoyen ait une influence comparable sur la composition du Parlement européen.

C'est ainsi que l'application du projet de 1960 qui prévoyait un nombre de représentants égal au triple du chiffre actuel aboutirait aujourd'hui au nombre de 594 députés qui a été jugé trop élevé. De même le chiffre actuel de 198 a été jugé trop bas et sans rapport avec la dimension nouvelle que confèrera au Parlement européen son élection au suffrage universel direct.

Par contre l'Assemblée a estimé que le chiffre de 355 et la répartition des sièges qui ont été retenus rendraient le futur Parlement suffisamment représentatif de 250 millions de citoyens européens et leur permettraient de mener à bien toutes les tâches nouvelles qui doivent s'offrir à son activité.

En effet, il n'est pas encore possible, dans l'état actuel des choses, d'établir une analogie absolue entre les effectifs de la représentation européenne et ceux des représentations nationales des pays les plus peuplés. Un tel procédé aboutirait à gonfler exagérément le nombre des représentants européens et risquerait de nuire finalement à leur

travail. Il présenterait en outre l'inconvénient de ne pouvoir être accru davantage en fonction de l'évolution démographique des pays ou à la suite de l'adhésion de nouveaux Etats membres.

La répartition des sièges entre les différents Etats a donc été fixée en fonction des critères suivants :

- assurer un maximum de proportionnalité entre la population d'un Etat et le nombre de ses représentants au Parlement européen ;
- représenter toutes les forces politiques essentielles des Etats membres ;
- aucun Etat membre ne doit voir diminuer sa représentation actuelle du fait de l'adoption du projet de Convention.

De même le chiffre total des représentants a été fixé d'après les principes suivants :

- 6 sièges par Etat jusqu'à 1 million ;
- 6 sièges supplémentaires pour les Etats comptant entre 1 et 2,5 millions d'habitants ;
- 1 siège supplémentaire par tranche de 500.000 habitants jusqu'à 5 millions ;
- 1 siège supplémentaire par tranche de 750.000 habitants entre 5 et 10 millions d'habitants ;
- 1 siège supplémentaire par tranche entamée de 1 million d'habitants entre 10 et 50 millions d'habitants ;
- 1 siège supplémentaire par tranche entamée de 1,5 million d'habitants au-delà de 50 millions d'habitants.

Ce chiffre global de 355 est appelé à évoluer pour des raisons politiques (nouvelles adhésions) ou démographiques et là encore la Convention a organisé la modification progressive des dispositions qu'elle propose. L'alinéa 2 prévoit, en effet, que le Parlement, la commission ou le gouvernement d'un Etat membre peuvent proposer des modifications au Conseil selon la procédure de revision définie par la Convention dans son article 14.

Cet article vise toutes les mesures complémentaires non prévues dans le projet de Convention qui pourraient se révéler nécessaires pour l'organisation des élections européennes.

Les auteurs de la Convention ont eu, en effet, le souci de ne pas préjuger de l'avenir et de risquer de prendre des mesures qui, à l'expérience des faits, se révéleraient inadaptées par rapport à une évolution imprévue. La nécessité de préserver une assez grande liberté d'appréciation et d'action aux Etats, sans laquelle aucun accord global n'est possible, se traduit également dans ces dispositions.

Le projet de Convention a donc prévu une procédure souple qui permet à la Communauté de procéder elle-même aux aménagements qui se révéleront indispensables sans mettre en œuvre la procédure circonstanciée prévue à l'article 236 du Traité C.E.E.

Cependant, une fois de plus, dans la construction européenne, le sens du compromis et le respect intégral des droits de chacun est conçu et interprété comme un instrument de progrès au service de l'unification européenne. En effet, si la nécessité de parvenir à un accord unanime au sein du Conseil des Ministres est réaffirmée, l'article 14 du projet prévoit que le Conseil devra procéder aux modifications nécessaires avec l'accord du Parlement européen et non plus seulement sur sa proposition et après avoir entendu son avis comme c'est le cas dans le cadre de l'article 235 du Traité de Rome.

On aurait pu penser qu'en matière d'élection européenne le Parlement devrait être seul compétent, mais selon la lettre des Traités, si le Conseil est tenu de consulter le Parlement, il n'est pas astreint à se rallier à ses thèses ; le compromis envisagé pour l'avenir oblige donc les deux organes de la Communauté, auquel est associée la Commission pour avis, à agir de façon solidaire dans le développement de la constitution européenne.

On voit donc que le sens du compromis qui marque l'ensemble de la Convention, proposé à l'adoption des pays membres, compromis sans lequel l'accord au sein de l'Assemblée européenne n'aurait pu être obtenu est compris comme un facteur essentiel du processus d'intégration et comme une chance offerte aux progrès de l'Europe unie.

Sans sacrifier les principes fondamentaux de l'Union européenne, le compromis réalisé par l'Assemblée européenne ménage le droit des Etats et les particularités de chacun et en respectant la liberté d'appréciation de chacun accroît finalement les chances d'accord.

Chacune des dispositions prévues est bénéfique à l'Europe sans être pour autant défavorable aux droits des Etats membres. C'est là une des raisons de l'accord réalisé au sein du Parlement européen et c'est là aussi le motif le plus puissant qui devrait inciter notre pays à adopter dans les meilleurs délais ce projet de Convention afin qu'il puisse entrer en application le plus tôt possible dans l'ensemble de la Communauté.

L'avenir de la Communauté passe donc par le renforcement du pouvoir et des attributions du Parlement européen. Celui-ci n'est pas concevable en dehors de l'élection de ses membres au suffrage universel direct qui elle-même ne saurait se situer en dehors du projet de Convention élaborée récemment par l'Assemblée européenne.

Tel est le sens des pétitions, tel est l'aboutissement logique des efforts, des tentatives et des propositions qui viennent d'être retracés dans ce rapport, telles sont enfin les possibilités offertes aujourd'hui aux partisans de l'Europe par la situation actuelle.

Le projet de Convention rend possible, sans attendre même 1978, l'organisation d'élections européennes. Son adoption par la France signifierait que notre pays désire pour l'Europe comme pour lui-même un Parlement élu directement.

III. — UN PARLEMENT EUROPÉEN ÉLU

L'élection au suffrage universel direct des représentants européens apparaît, en effet, désormais comme le point de passage obligé de toute construction européenne future.

L'Europe ne pourra progresser que si elle élargit ses bases démocratiques. L'organisation d'élections européennes est donc la seule voie d'avenir qui reste praticable.

La construction européenne ne s'est enlisée dans des querelles d'experts, de spécialistes ou de doctrinaires que lorsque ceux-ci ont accaparé et monopolisé les problèmes et les questions que soulèvent l'édification d'une Europe unie.

L'opinion publique n'a paru se détourner de l'Europe que lorsque l'Europe s'est éloignée d'elle. Rétablir la communication nécessaire entre la volonté populaire et son objet, entre l'opinion publique et l'Europe, telle est la tâche naturelle du Parlement européen.

Les sondages européens régulièrement pratiqués par la Commission de la Communauté montrent, par ailleurs, que les populations de l'Europe se prononcent dans une large majorité en faveur de l'élection directe de l'Assemblée européenne. (Cette majorité augmente d'ailleurs avec le temps.)

Cette action du Parlement européen, placé ainsi que le veut la nature de toutes les Assemblées parlementaires, comme un médiateur entre les peuples et les gouvernements, a toujours été nécessaire ; elle est maintenant devenue indispensable. Sans cette intervention salutaire, le risque serait grand de voir se défaire ce qui a été entrepris parce que toutes les actions engagées apparaîtraient sans avenir et donc sans objet. Si la Communauté cesse de se développer, elle cessera d'exister, car elle a été conçue comme une œuvre dynamique qui doit trouver ses forces et ses raisons d'être dans sa propre projection vers l'avenir. Si les prolongements ne sont plus tracés, chacun remettra en cause l'acquis de tous, car personne n'aura plus l'espoir de voir ce qui profite à tous, croître et prospérer.

Pour écarter ces menaces, pour ménager l'avenir, le Parlement européen doit être armé. Son autorité doit être accrue indépendamment

de ses attributions afin de pouvoir, au milieu des incertitudes et des mésententes, peser le poids de la volonté commune.

Sans modifier l'équilibre institutionnel de la Communauté au profit d'un de ses organes, ce qui aurait le grave inconvénient de reposer les problèmes doctrinaux qui ont divisé les Européens et d'engager l'avenir, de façon indirecte, dans une direction qui n'est pas souhaitée par tous, l'élection directe permet d'affirmer l'autorité de l'Assemblée telle quelle est, dans le rôle qui est le sien actuellement avec simplement un poids politique et démocratique accru afin de pouvoir parer à des dangers croissants.

L'organisation d'élections européennes n'entraînera pas, en effet, de « mutation » de l'Europe, elle n'en changera pas la nature, elle vise au contraire à lui restituer sa véritable nature dans l'application des traités fondateurs, elle lui redonnera ses chances d'avenir. Certes il est souhaitable que ces élections soient perçues comme une étape importante dans l'édification d'une Europe unie et qu'elles produisent un « choc psychologique » qui, seul, pourra redonner l'élan qui fait actuellement défaut.

C'est pourquoi refuser d'admettre et d'organiser des élections européennes directes reviendrait finalement à contester le suffrage universel. En refusant les conséquences des élections européennes on s'exposerait inévitablement à remettre en cause les obligations qui résultent de l'application du suffrage universel dans des élections démocratiques.

C'est ainsi que l'on met en avant la sous-information des électeurs en matière européenne, leur ignorance supposée des réalités et des besoins de l'Europe pour prévoir un taux d'abstention élevé dans d'éventuelles futures consultations européennes, ce qui aurait l'effet paradoxal de nuire à la cause d'une Europe unie plutôt que d'aider à son développement. De tels arguments, même s'ils devaient se vérifier partiellement, ne peuvent emporter la conviction d'hommes attachés à la tradition démocratique d'un pays qui a la plus vieille expérience du suffrage universel dans le continent européen. Ces craintes sont celles des adversaires du suffrage universel lors de son introduction en 1848. On redoutait aussi alors pour les premières élections directes l'inexpérience, le manque d'information des électeurs : c'était « le saut dans l'inconnu » devant lequel les démocraties de ce temps redoutaient de s'engager. L'expérience devait pourtant montrer par la suite que des abstentions nombreuses n'entraînaient pas la légitimité et la signification des élections et que le corps électoral, malgré un manque d'information inimaginable à l'époque compte tenu du développement de l'instruction et des moyens de communication, était à même de saisir dans sa grande masse les

questions capitales qui engageaient l'avenir du pays. Prétexter du manque de préparation du futur corps électoral européen pour retarder l'organisation d'élections européennes revient donc à méconnaître les réalités techniques (mass media) et culturelles de notre époque ou à suspecter la capacité et la signification du suffrage universel.

On a vu, d'autre part, que les principales objections qui avaient motivé les réticences de certains à l'égard du projet de 1960 avaient trouvé une solution propre à réunir l'assentiment du plus grand nombre dans le projet de Convention de 1975.

Sans revenir sur ce qui a été dit au sujet de la procédure électorale, de la répartition des sièges ou de la compatibilité des mandats, on doit cependant rappeler que le projet proposé par l'Assemblée à l'adoption des Etats membres entend procéder par étapes. Il s'agit certes, de relancer un processus, d'engager une dynamique, mais les Etats restent maîtres de leur déroulement, maîtres de leurs décisions et des transitions.

L'organisation d'élections européennes apparaît donc comme un développement normal, nécessaire et à terme inévitable des principes démocratiques sur lesquels est fondée l'Europe. Le cadre le plus approprié pour l'organisation de ces élections reste le projet de Convention élaboré par l'Assemblée en 1975 en application du Traité de Rome dans la mesure où il apporte à la fois le maximum de garanties aux Etats dans le strict respect des principes démocratiques et dans le cadre communautaire qui s'impose.

L'action en faveur des élections européennes passe donc actuellement par l'adoption de ce projet de Convention par tous les pays intéressés et par le nôtre en premier lieu.

Le problème des élections ne saurait être dissocié cependant de l'avenir de la Communauté et de la question de l'union politique.

En effet, les élections attendues avant 1978 constituent à la fois un préalable et un premier pas vers l'union politique prévue pour 1980. C'est dans cette optique que le Parlement qui sera élu au suffrage universel direct devrait être un Parlement constituant.

IV. — UN PARLEMENT CONSTITUANT

L'expérience, déjà trop longue en la matière, est là pour nous dire que l'union politique ne saurait être issue des seules négociations intergouvernementales.

Démocratiser la Communauté est nécessaire : en effet, ce n'est qu'avec une participation plus large des populations et de leurs représentants à la construction européenne que l'union politique prévue pour 1980 pourra aboutir dans les délais prévus. C'est la raison pour laquelle l'assentiment populaire suscité et concrétisé dans l'élection d'un Parlement européen pourra seul conduire à l'élaboration de la Constitution d'une Europe unie.

Examinons maintenant ce qui fait l'objet de la deuxième partie de la pétition, où il est demandé au Sénat d'« obtenir l'ouverture de négociations entre les neuf gouvernements des pays membres de la Communauté d'un traité additionnel, aux traités de Paris et de Rome, donnant mandat au Parlement européen élu au suffrage universel direct d'élaborer la Constitution de l'Europe unie ».

Le sommet européen de Paris en 1972 avait décidé d'inviter les institutions communautaires à élaborer un projet d'union européenne avant la fin de 1975, projet à soumettre ensuite à un nouveau sommet ; le sommet européen de Copenhague a exprimé sa conviction qu'il fallait accélérer le processus : mais les deux sommets ont évité de se prononcer sur les caractères à conférer à l'Union européenne et ont montré une tendance à confier, en attendant, l'évolution de la Communauté à des approches sectorielles, ainsi qu'à des décisions que devraient prendre, de temps en temps, des sommets « plus fréquents ».

Par contre, le sommet européen de décembre 1974 à Paris a chargé M. Tindemans, le Premier ministre belge, d'interroger sur le projet d'une union européenne les gouvernements, les organisations communautaires, et l'opinion publique européenne. La mission confiée à M. Tindemans prévoit qu'avant la fin de 1975, M. Tindemans devra présenter aux chefs de gouvernement de la Communauté une « synthèse » de son travail d'étude.

Si ce sommet de décembre dernier n'a pas conduit à des décisions immédiatement applicables, il a ouvert une série de perspectives qui peuvent s'avérer heureuses si tous les démocrates européens savent les utiliser de façon audacieuse et cohérente.

Les chefs d'Etat et de Gouvernement participant à ce sommet ont ouvert deux voies riches en promesses : ils ont lié la politique économique, prévue par les Traités de Rome, et la coopération politique, que l'on tente depuis des années de poursuivre entre les Etats de la Communauté ; et ils ont indiqué une échéance pour les élections au suffrage universel et direct du Parlement européen, réaffirmant en même temps une prise de position nette en faveur d'un élément de la construction communautaire qui nécessite la compétence d'un Parlement supranational, à savoir les « ressources propres » de la Communauté.

Nous l'avons dit, le 14 janvier 1975, le Parlement européen a approuvé un projet de Convention pour son élection au suffrage universel direct, qui traduit une reprise de l'initiative politique par l'organe parlementaire européen.

En outre, dans l'atmosphère qui a suivi le sommet européen de Paris, le Président de la Commission de la Communauté, M. François-Xavier Ortoli, a tenu le 10 janvier 1975, une conférence de presse, au cours de laquelle il a revendiqué, au nom de la Commission, le droit d'initiative qui lui revient d'après les Traités, et l'a étendu au domaine de la politique générale en avançant immédiatement quelques projets qui devraient « entraîner » tout le processus d'intégration économique dans un sens communautaire.

Par conséquent, l'attitude du Parlement européen et de la Commission, ainsi que celle que l'on peut, semble-t-il, attribuer à la Cour de justice, montrent que les trois organes de la Commission sont entrés dans un climat de relance européenne.

D'une part les chefs d'Etat ou de Gouvernement, d'autre part les organes de la Commission, se montrent actuellement décidés à remettre en mouvement la dynamique communautaire. Dans cet esprit, et au regard de la deuxième partie de la pétition, il semble qu'un second pas en avant pourrait être également franchi dans un proche avenir.

En effet, la question de savoir s'il faut poursuivre en Europe une série de politiques communes (politique agricole, politique régionale, politique de l'environnement, politique industrielle, etc.) ou bien construire ou renforcer les institutions semble être une fausse querelle.

Il paraît clair en effet qu'on ne peut plus se passer d'une unification politique de l'Europe, car on ne peut par exemple gérer une politique monétaire commune, qui implique de durs compromis et des renoncements précis, si l'on ne garantit pas, avec un parallélisme strict, une politique économique commune, et l'on ne peut se mettre d'accord sur celle-ci si l'on n'est pas également d'accord sur la politique sociale commune. Et la politique sociale commune n'a pas de

sens si elle ne se concrétise pas également par une politique de développement régional équilibré de toute la Communauté. En outre, si l'on n'oublie pas que les déséquilibres régionaux au sein de la Communauté européenne ont été reconnus comme un facteur d'inflation, une politique communautaire contre l'inflation doit être décidée en même temps qu'une politique régionale communautaire.

Toutes les politiques sont interdépendantes. Ces interdépendances ne cessent de se développer et d'évoluer, et il faut donc obtenir une garantie, qui ne soit pas confiée à des gouvernements nationaux passagers, qu'un accord politique au niveau européen durera dans le temps. L'unification politique européenne est donc le moyen et la garantie d'un compromis fructueux, responsable, graduel, mais nécessairement global (c'est-à-dire politique dans le sens le plus profond du terme).

Enfin, comment imaginer que l'on prenne des décisions communes de temps en temps au niveau européen et que l'on laisse ensuite l'administration quotidienne de ces décisions à des fonctionnaires européens, alors que la politique nationale est gérée au jour le jour, dans tous les domaines, par des gouvernements nationaux ? La politique des affaires communes européennes doit également être gérée au jour le jour. Elle exige quotidiennement de petites ou de grandes décisions prises par des « responsables » politiques, elle exige donc l'union politique européenne.

Une union politique européenne, cela veut dire une constitution européenne. La tradition de la France depuis les assemblées révolutionnaires a voulu que ce soit un Parlement élu qui ait la charge d'élaborer la future Constitution. Pour la plupart des constitutions qu'a connues l'histoire de notre pays, la représentation nationale a directement assumé le pouvoir constituant, ou bien a été associée plus ou moins étroitement à son exercice par l'intermédiaire d'une information plus restreinte.

Cette tradition est celle de la sagesse politique, elle est, pour la loi suprême, une garantie de valeur et de durée. Il n'est, en effet, de bonnes constitutions que celles qui sont en harmonie avec les mœurs et les lois des pays et des populations qu'elles entendent régir. Dès lors, les représentants du peuple que leur fonction et leur responsabilité placent en contact permanent avec les forces vives qui les ont désignés, sont les plus qualifiés pour percevoir les vœux et les aspirations des citoyens et les traduire dans les dispositions de la loi suprême.

La future constitution de l'Europe unie ne doit pas seulement dans une optique démocratique recueillir l'assentiment des Etats, elle doit aussi recueillir l'adhésion des peuples. Une simple ratification

des citoyens d'un accord intervenu entre les Etats ne pourrait suffire à marquer l'engagement solennel et définitif que suppose un texte d'une telle portée.

Si les peuples étaient tenus éloignés des négociations, le fruit de celles-ci risquerait de se heurter à la méfiance des citoyens. Il susciterait leurs critiques et leurs réserves ou pire, leur indifférence. Tandis qu'élaborée par les personnalités directement désignées par eux à cet effet, la Constitution de l'Europe unie deviendrait vraiment ce qu'elle doit être : l'affaire de tous.

La démocratie a ses lois qui ne sont pas celles de la simple consultation ou de l'approbation tacite ; ce sont celles de la responsabilité et c'est pour obéir à ces lois que l'institution parlementaire est apparue et s'est affirmée dans tous les pays démocratiques. L'ensemble du peuple des citoyens est associé à la tâche commune par la médiation de représentants qualifiés responsables devant lui. Ces principes fondamentaux, élémentaires au sens propre du terme, de la démocratie ne peuvent en aucun cas être écartés lorsqu'il s'agit d'élaborer une constitution, c'est-à-dire, en la matière, peser les bases démocratiques et politiques de la future Europe unie.

Sans ce soutien puissant de la future Europe unie, l'édifice élaboré serait artificiel, il n'assurerait pas l'avenir. C'est pour ces raisons que les vœux exprimés dans les pétitions adressées au Sénat, semblent bien correspondre aux souhaits de tous les Européens.



Voilà pourquoi votre Commission a jugé souhaitable que les thèmes exposés dans ces pétitions soient soumis aux délibérations du Sénat, afin que la Haute Assemblée puisse débattre des propositions dont nous pensons avoir souligné tout l'intérêt qu'elles présentaient pour l'avenir d'une Europe unie.

En décidant de soumettre au Sénat les vœux ainsi exprimés, votre Commission a voulu montrer son attachement aux principes démocratiques qui ont fait la force de notre pays et qui demain doivent faire la grandeur de l'Europe.

En conclusion, il faut souligner que l'évolution retracée s'inscrit à l'intérieur d'un mouvement d'idées beaucoup plus vaste : à l'origine, la construction européenne était surtout inspirée par la double volonté de surmonter les nationalismes qui avaient conduit aux catastrophes de la guerre et de reconstruire les économies dévastées.

Aujourd'hui, le mouvement d'unification européenne s'est adapté aux données politiques et psychologiques de notre époque et un des éléments essentiels de cette adaptation réside non plus dans la volonté

de rechercher une augmentation aussi forte que possible du produit national brut ou de la consommation nationale mais dans le souhait de privilégier les valeurs qualitatives : l'homme recherche désormais la création d'un nouveau style politique orienté vers la participation accrue du citoyen aux décisions qui le concernent.

Et à l'appui de cette affirmation, un sondage très récent effectué en juillet 1975 montre que dans les six pays fondateurs du Marché commun, 84 % des personnes interrogées pensent qu'il faut faire progresser l'union de l'Europe et que 71 % sont favorables à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Dans cette perspective, l'action d'un Parlement européen élu au suffrage universel devient indispensable.

Les pétitions soumises au Sénat paraissent particulièrement opportunes et encourageantes car elles montrent que les problèmes européens en général — et celui de l'action du Parlement européen, en particulier — sont suivis avec attention non pas seulement au niveau des sommets entre chefs d'Etat ou dans les organismes gouvernementaux ou administratifs, mais également par les citoyens eux-mêmes.

Le Règlement du Sénat prévoit que la Commission des Lois décide suivant le cas, soit de renvoyer les pétitions à un Ministre ou à une autre Commission du Sénat, soit de les soumettre au Sénat, soit de les classer purement et simplement.

Dans le cas présent, votre Commission a décidé la transmission des pétitions au Sénat tout entier afin que s'instaure un débat sur un problème fondamental puisqu'il concerne les droits civiques de nos concitoyens et par conséquent l'avenir de la démocratie en Europe.

ANNEXE

RÉSOLUTION

portant adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, adoptée par le Parlement européen le 14 janvier 1975.

I. — LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu le rapport de sa commission politique (doc. 368/74),

— affirme sa conviction que le processus d'unification européenne ne peut aboutir que si les peuples concernés y sont directement associés,

— estime, en conséquence, qu'un Parlement européen élu au suffrage universel direct présente un élément indispensable à l'accomplissement de nouveaux progrès dans la voie de l'intégration et au renforcement, sur une base démocratique, de l'équilibre entre les institutions de la Communauté,

— en exécution du mandat qui lui a été confié par les Traités instituant les Communautés européennes,

— compte tenu de la nécessité d'adapter le projet de convention présenté en 1960 aux modifications intervenues dans la situation de fait,

— remplace son projet de convention adopté le 17 mai 1960 (1) par le texte suivant :

PROJET DE CONVENTION

sur

L'ÉLECTION DES MEMBRES DU PARLEMENT EUROPÉEN AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

« Le Conseil des Communautés européennes,

— résolu à légitimer la mission dévolue au Parlement européen par la volonté librement exprimée des populations des Etats membres des Communautés européennes,

— soucieux de souligner le caractère représentatif du Parlement européen par l'élection au suffrage universel direct de ses membres,

— vu les articles 21, paragraphes 3 et 96 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

— vu les articles 138, paragraphes 3 et 236 du traité instituant la Communauté économique européenne,

— vu les articles 108, paragraphes 3 et 204 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

— vu le projet élaboré par le Parlement européen et adopté par lui le 14 janvier 1975, arrête les dispositions suivantes dont il recommande l'adoption par les Etats membres :

(1) J.O. n° 37 du 2 juin 1960, p. 834/60.

CHAPITRE I

Dispositions générales.

Article premier.

Les représentants des peuples au Parlement européen sont élus au suffrage universel direct.

Art. 2.

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

Allemagne (R.F.)	71
Belgique	23
Danemark	17
France	65
Irlande	13
Italie	66
Luxembourg	6
Pays-Bas	27
Royaume-Uni	67
Total	355

2. Le Parlement, la Commission ou le Gouvernement de chaque Etat membre peuvent soumettre au Conseil des projets tendant à modifier le nombre de membres prévu au paragraphe 1.

Les modifications sont effectuées mutatis mutandis conformément à la procédure prévue à l'article 14 de la présente convention.

Art. 3.

1. Les représentants sont élus pour cinq ans.

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

Art. 4.

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

2. La législation nationale garantit l'indépendance et l'immunité parlementaire des représentants au même titre qu'elle garantit celles des membres du Parlement européen.

Art. 5.

La qualité de représentant au Parlement européen est compatible avec celle de membre du Parlement d'un Etat membre.

Art. 6.

1. La qualité de représentant du Parlement européen est incompatible avec celle de :

- membre du gouvernement d'un Etat membre ;
- membre de la Commission des Communautés européennes ;
- 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 ;
- membre de la Cour des comptes des Communautés européennes ;
- membre de 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 communautaires 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.

2. Sous réserve de l'entrée en vigueur des règles particulières visées à l'article 7, paragraphe 1 de la présente convention, les dispositions nationales relatives aux incompatibilités sont d'application.

3. Les représentants du Parlement européen qui, au cours d'une législature, sont appelés à l'une des fonctions énoncées ci-dessus sont remplacés conformément aux dispositions de l'article 12.

CHAPITRE II

Procédure électorale.

Art. 7.

1. Le Parlement européen élabore un projet de procédure électorale uniforme au plus tard avant l'année 1980. Le Conseil en arrête les dispositions à l'unanimité et recommande leur adoption aux Etats membres, en conformité de leurs dispositions constitutionnelles.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions de la présente convention, la procédure électorale est régie par les dispositions internes de chaque Etat membre.

Art. 8.

Les dispositions qui régissent dans chaque Etat membre l'admission des partis politiques aux élections s'appliquent à l'élection des membres du Parlement européen.

Art. 9.

1. L'élection au Parlement européen a lieu le même jour dans les Etats membres.

2. Toutefois, tout Etat membre peut décider que les opérations de vote auront lieu la veille ou le lendemain du jour fixé ou s'étendront sur deux jours consécutifs incluant ce dernier.

3. Le Conseil arrête, suivant la procédure prévue à l'article 14, un règlement assurant que les résultats du vote sont publiés à la même date.

Art. 10.

1. L'élection au Parlement européen a lieu au plus tard un mois avant la fin de chaque législature.

2. Le Parlement européen 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. Le Parlement européen sortant reste en fonction jusqu'à la première réunion du nouveau Parlement.

Art. 11.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme à adopter conformément à l'article 7, paragraphe 1, le Parlement européen vérifie les pouvoirs des représentants sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Art. 12.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme à adopter conformément à l'article 7, paragraphe 1, et sous réserve des autres dispositions de cette convention, les Etats membres établissent des procédures appropriées permettant l'attribution d'un siège devenu vacant en cours de législature. Cette attribution est régie par les dispositions internes de chaque Etat membre.

CHAPITRE III

Dispositions transitoires et finales.

Art. 13.

1. Sous réserve des dispositions de l'article 9, la première élection au Parlement européen a lieu, au plus tard, le premier dimanche du mois de mai 1978.

2. La date des élections ultérieures est fixée conformément à la procédure prévue à l'article 14, compte tenu des dispositions des articles 3, 9 et 10.

Art. 14.

En cas de référence à la procédure prévue au présent article ou s'il apparaît nécessaire de prendre de nouvelles mesures en vue de la réalisation de l'élection directe du Parlement européen conformément à la présente convention, et que les compétences nécessaires à cette fin ne sont pas définies, le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Parlement européen et avec son accord, arrête les dispositions appropriées. Avant de statuer, le Conseil consulte la Commission.

Art. 15.

1. La présente convention annule l'article 21, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'article 138, paragraphe 3 du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 108, paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

2. L'article 21, paragraphe 1 et 2 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'article 138, paragraphes 1 et 2 du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 108, paragraphes 1 et 2 du traité instituant la Communauté de l'Euratom deviennent caducs à la date fixée à l'article 10, paragraphe 2.

Art. 16.

La présente convention est rédigée en allemand, anglais, danois, français, irlandais, italien et néerlandais, les sept textes faisant également foi.

Art. 17.

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

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

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

II. — LE PARLEMENT EUROPEEN,

— donne mandat à sa commission politique d'entretenir les contacts appropriés avec le Conseil et les Etats membres afin d'assurer l'adoption rapide de ce projet ;

— invite le Conseil à établir sans délai les contacts appropriés avec le Parlement européen, s'il estime souhaitable de modifier le présent projet de convention ;

— charge sa commission politique d'élaborer un rapport complémentaire au cas où il se révélerait nécessaire de modifier le projet du Parlement ;

— charge sa commission politique d'entreprendre sans délai les travaux préparatoires en vue de l'introduction d'un système électoral européen ;

— charge son Président de transmettre la présente résolution avec le projet de convention et le rapport de sa commission au Conseil et à la Commission des Communautés européennes ainsi qu'aux Parlements et Gouvernements des Etats membres.