

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et
et des Forces armées (1), sur le projet de loi, CONSIDÉRÉ COMME
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN VERTU DE L'ARTICLE 49,
ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION autorisant l'approbation des
dispositions annexées à la décision du Conseil des Commu-
nautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à
l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés
européennes au suffrage universel direct,*

Par M. Claude MONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Mme Janine Alexandre-Debray, MM. Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Jacques Boyer-Andrivet, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Michel Kauffmann, Armand Kientzi, Louis Le Montagner, Ladislas du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jean Périquier, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Jacques Sanglier, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Joseph Voyant, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2920, 2973 et in-8° 700.

Sénat : 394 (1976-1977).

Assemblée parlementaire des Communautés européennes. — Elections - Traités et Conventions - Constitution.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — L'aboutissement d'une longue gestation	5
Les dispositions prévues par le texte même des traités.....	5
Les initiatives auxquelles ont donné lieu ces dispositions.....	9
Les initiatives parallèles des parlements nationaux des Etats membres.	13
Vers l'acceptation du principe de l'élection directe par le Conseil européen	14
DEUXIÈME PARTIE. — Le contexte dans lequel s'inscrit le projet	19
La place de l'Assemblée dans le fonctionnement des institutions communautaires	19
La situation actuelle de la Communauté.....	23
TROISIÈME PARTIE. — Un projet à la fois équilibré et dynamique	29
Analyse globale du projet.....	30
Analyse article par article.....	36
QUATRIÈME PARTIE. — Un projet qui a soulevé un certain nombre de questions.	43
Conclusion	51

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel.

On sait que ce projet a provoqué devant l'Assemblée Nationale la mise en jeu par le Gouvernement de la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ; ainsi, la question de confiance ayant été posée et aucune motion de censure n'ayant été déposée, le projet a été considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale.

Il nous paraît superflu, dans ces conditions, de souligner l'importance du rôle qui est ainsi dévolu à notre assemblée et la gravité de la décision que chacun d'entre nous va être appelé à prendre tant vis-à-vis de l'opinion française que de l'opinion européenne et internationale.

Nous indiquerons dès l'abord l'orientation prise par votre Commission des Affaires étrangères ; à l'unanimité, cinq commissaires s'étant abstenus, elle a approuvé les conclusions que lui a présentées votre rapporteur tendant à l'adoption conforme du projet de loi dont nous sommes saisis.

Elle a ainsi voulu marquer le double sentiment de confiance dont a parlé M. le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale : confiance en l'avenir de la construction européenne, confiance en la France.

*
* *

La première partie de ce rapport sera consacrée à un rappel historique de l'idée d'élection directe de l'Assemblée européenne dans laquelle nous nous efforcerons de montrer que l'Acte du 20 septembre 1976 est l'aboutissement d'une longue gestation.

Notre deuxième partie sera articulée autour de deux chapitres consacrés à la place de l'Assemblée parlementaire européenne dans le fonctionnement des institutions communautaires, puis à la situation actuelle et aux perspectives de la construction communautaire.

La troisième partie sera consacrée à l'analyse d'abord globale, puis article par article de l'Acte international.

Enfin, avant de conclure, nous examinerons dans une dernière partie les principales questions soulevées par l'adoption de ce texte.

PREMIERE PARTIE

L'ABOUTISSEMENT D'UNE LONGUE GESTATION

L'idée de l'élection d'une assemblée européenne au suffrage universel direct n'est pas nouvelle. Elle a, semble-t-il, été évoquée pour la première fois au cours d'une déclaration de Paul Reynaud au Congrès de La Haye, en mai 1948 (1). Elle est, depuis, apparue comme un thème récurrent dans l'histoire de la construction européenne. Présente dès l'origine dans le texte des traités communautaires, l'idée de l'élection d'une assemblée européenne au suffrage universel direct a longtemps été développée sans succès par les institutions parlementaires des Communautés européennes, parfois relayées par des initiatives des parlements nationaux, avant que l'acceptation du principe même de l'élection directe par le Conseil européen ne permette enfin l'instauration d'un dialogue véritable entre l'Assemblée et les organes chargés de la coopération intergouvernementale.

I. — Le texte même des différents traités communautaires.

LE TRAITÉ DE PARIS

Le Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier signé le 18 avril 1951 au Quai d'Orsay précisait, dans son article 21 consacré à la désignation des délégués à l'Assemblée commune, qu'il instituait pour contrebalancer quelque peu l'influence du Conseil spécial des Ministres et de la Haute Autorité :

« 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. »

(1) Congrès de l'Europe du 7 au 10 mai 1948 à La Haye.

Chaque Etat membre avait ainsi la faculté de procéder selon les modalités de son choix à la désignation de ses délégués à l'Assemblée commune, au suffrage universel direct, sans qu'il soit pour autant nécessaire que les autres Etats membres procèdent de la même manière à une désignation de leurs propres délégués. Cette procédure pourtant souple et optionnelle est cependant restée lettre morte. De fait, le nombre de sièges à pourvoir pour chaque Etat membre (dix-huit pour la France ainsi que pour l'Italie et la République fédérale d'Allemagne, dix pour la Belgique et pour les Pays-Bas et quatre pour le Luxembourg) était trop réduit pour qu'un lien significatif puisse s'établir entre l'électeur et l'élu. Le pouvoir de contrôle octroyé à cette Assemblée par le Traité portait sur des matières essentiellement techniques et rendait difficilement envisageable une vaste consultation populaire à l'échelon national pour la désignation de ses membres.

LE PROJET DE TRAITÉ INSTITUANT UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE

L'idée d'une Assemblée européenne élue sur une base élargie fut maintenue dans le projet de Traité visant à instituer une Communauté européenne de défense. Ce texte prévoyait en effet (art. 38) de confier à l'Assemblée commune de la C. E. C. A. la mission d'étudier la mise sur pied d'un projet prévoyant la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense élue sur une base démocratique ainsi que les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée.

L'article 38 allait, en fait, très loin puisqu'il précisait en outre :

« Dans ses études, l'Assemblée s'inspirera notamment des principes suivants :

« L'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ;

« L'Assemblée étudiera également les problèmes résultant de la coexistence de différents organismes de coopération européenne

déjà créés ou qui viendraient à l'être, afin d'en assurer la coordination dans le cadre de la structure fédérale ou confédérale. »

Le projet d' « Assemblée élue sur une base démocratique » prévu par l'article 38, paragraphe 1, du projet de traité C. E. D. devait, on le voit, aller bien au-delà de la simple transformation des modalités de l'élection des membres de l'Assemblée de la Communauté européenne de défense. Il devait servir de point de départ à la mise en place d'un système institutionnel permettant le franchissement d'une étape décisive dans la coopération entre les Six.

Mais la non-ratification par la France du projet de Traité C. E. D. le 30 août 1954 entraîna l'échec des tentatives entreprises dans ce sens.

LES TRAITÉS DE ROME

(25 mars 1957.)

En dépit du rejet du projet de C. E. D., la nécessité d'une Assemblée représentative des peuples des Etats membres, qui soit directement élue au suffrage universel, continuait de se faire sentir puisque l'article 138 du Traité instituant la Communauté économique européenne prévoyait à nouveau la possibilité de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée unique aux trois Communautés européennes qui devait se substituer, avec des compétences et des attributions nouvelles, à l'Assemblée de la C. E. C. A. :

« 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.

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

Cette disposition, enrichie par l'expérience malheureuse de celles qui l'ont précédée, apparaît comme beaucoup plus élaborée que ces dernières. Elle se caractérise tout à la fois par sa progressivité, son empirisme, son unicité et le respect scrupuleux de la souveraineté des Etats membres qui l'anime. La procédure prévue par l'article 138 du Traité de Rome est avant tout *progressive*. Elle prévoit deux étapes qui ne peuvent pas se superposer. Dans un premier temps, organisée par les points 1 et 2 de l'article 138, l'Assemblée des Communautés européennes ne peut être qu'éluë au suffrage indirect par les Parlements des Etats membres. Mais le point 3 rappelle que l'objectif final reste l'élection au suffrage universel direct.

Cependant le passage de l'étape de l'élection des délégués par les Parlements nationaux à celle de leur élection au suffrage universel direct n'est pas déterminé par des délais impératifs. Avec empirisme, le Traité C. E. E. n'impose pas de délais à l'Assemblée et il lui laisse le choix de décider de l'opportunité du moment de la mise en œuvre du principe de l'élection de ses membres au suffrage universel direct. L'article 138 n'en est pas moins plus ambitieux que l'article 21 du Traité C. E. C. A. et la procédure d'élection qu'il prévoit se caractérise par son *unicité*. L'application du principe de l'élection des membres de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct ne doit souffrir aucune exception. Elle doit être effective « dans tous les Etats membres », conformément à l'esprit, tout à la fois ambitieux et prudent, de l'article 138. La procédure définie pour la mise en œuvre du principe de l'élection au suffrage universel direct respecte enfin scrupuleusement la *souveraineté des Etats membres*. L'Assemblée a seule le pouvoir de promouvoir le projet d'élection de ses membres au suffrage universel direct. Mais son rôle n'est qu'un rôle d'initiative. Le pouvoir de décider de la mise en œuvre et des modalités du principe de l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct appartient au Conseil des Ministres de la Communauté statuant, à titre exceptionnel — si l'on s'en tient au texte et à l'esprit des traités — à l'unanimité. Malgré cette précaution, la décision du Conseil ne pourra entrer en vigueur de manière définitive qu'après avoir été ratifiée par les organes compétents de chacun des Etats membres.

II. — Les multiples initiatives des institutions parlementaires des Communautés européennes.

Les différentes dispositions des traités communautaires ouvrant la possibilité de l'élection au suffrage universel direct des membres des assemblées qu'ils instituaient ont été, dès l'origine, abondamment développées par ces dernières.

DANS LE CADRE DU TRAITÉ C. E. C. A.

En dépit des risques d'expérience malheureuse qu'aurait pu comporter l'élection au suffrage universel direct des membres d'une assemblée aussi peu nombreuse et aux compétences aussi étroitement définies que celles de l'Assemblée de la C. E. C. A., en dépit aussi du caractère finalement exclusivement national que l'article 21 du Traité C. E. C. A. conférait au choix en faveur de la désignation au suffrage universel direct des membres de l'assemblée, cette dernière se prononça rapidement en faveur de l'élection de ses membres au suffrage universel direct.

Elle exprima à plusieurs reprises sa détermination en adoptant un certain nombre de recommandations sur ce point (résolutions n° 22 et n° 27, adoptées les 4 mai et 2 décembre 1954).

DANS LE CADRE DU PROJET DE TRAITÉ C. E. D.

Les dispositions des articles 33 et 38 du Traité instituant la C. E. D. elles-mêmes connurent un début d'application bien que le Traité C. E. D. ne soit jamais entré en vigueur. En prévision de procédures de ratification qu'avec réalisme chacun s'accordait à prévoir longues, l'Assemblée de la C. E. C. A. se mit immédiatement à l'œuvre sous le nom d'assemblée *ad hoc* pour préparer, conformément aux dispositions de l'article 38 du même Traité (non encore entré en vigueur puisque non encore ratifié), un projet d'organisation politique de l'Europe des Six. Ce projet, intitulé « Projet de traité portant statut de la Communauté européenne », dont l'élaboration était achevée dès le mois de mars 1953, comportait dans son article 13, à côté d'un Sénat composé des représentants des Parlements nationaux des Etats membres, une Chambre des peuples élue au suffrage universel direct. La répartition des sièges n'y était

pas rigoureusement proportionnelle à la population de chaque Etat et la pondération adoptée était favorable aux petits Etats afin notamment d'éviter de rendre toute puissante la coalition de deux grands Etats. La R. F. A. et l'Italie disposaient de 63 sièges chacune, tandis que la France, pour tenir compte de ses possessions Outre-Mer, bénéficiait de 70 sièges contre 30 pour la Belgique et pour les Pays-Bas, et 12 pour le Luxembourg, ce qui faisait un effectif total de 268 membres.

Ainsi que le soulignait M. Fernand Dehousse, l'un des principaux animateurs du groupe de travail dont est issu le projet de traité portant statut de la Communauté européenne, le principe de l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct apparaissait comme l'élément moteur de la relance de la construction européenne.

L'ambitieux projet de statut de Communauté européenne suscita, avant même son adoption en mars 1953, un contre-projet de la part de certains délégués hostiles à son caractère supranational. Ce contre-projet, mis au point par M. Michel Debré, n'excluait d'ailleurs pas lui-même l'hypothèse de l'élection au suffrage universel direct de l'organe délibératif dont il préconisait la constitution. L'« Assemblée parlementaire des Etats de l'Union » devait, en effet, être composée, selon un modèle différant peu de celui de l'Assemblée de la C. E. C. A., soit de délégués des Parlements nationaux, soit de représentants élus au suffrage universel direct. Mais l'enterrement du projet de statut de Communauté politique européenne, conséquence du refus de la France, le 30 août 1954, de ratifier le Traité C. E. D., marqua la fin de cette brève mais sans doute trop précoce tentative de transformation de la nature de la coopération entre les Six.

Nous avons tenu à rappeler, dans la partie historique de ce rapport, les principaux avatars du projet de C. E. D. pour marquer d'une part que la critique adressée à l'Assemblée de la C. E. C. A. de s'être transformée, de son propre chef, en Assemblée constituante, n'est pas justifiée dans la mesure où c'est le traité signé par les six Gouvernements (mais non encore ratifié) qui lui en donnait mandat dans son article 38. Disons que l'Assemblée a alors agi d'une façon prématurée et non en violation des traités. D'autre part, cet exemple nous montre que quels que soient les débordements éventuels, le dernier mot reste aux instances nationales qui peuvent ou non accepter les abandons de souveraineté.

DANS LE CADRE DES TRAITÉS DE ROME

Dès les premières années de mises en œuvre de ces traités, l'Assemblée des Communautés a tiré les conséquences de l'invitation qui lui était faite par l'article 138 du Traité C. E. E. d'élaborer des projets en vue de permettre son élection au suffrage universel direct. Quelques mois après son installation, cette assemblée a donc mis en place un groupe de travail chargé d'étudier la question. Ce groupe, présidé par le professeur Dehousse, sénateur belge, et ardent fédéraliste, élaborait un projet qui, après de longues études et de nombreuses consultations, a été adopté par la Commission politique en mars 1960. L'idée d'une *application progressive* de certaines des conséquences de la mise en œuvre du principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct sous-tend l'ensemble du projet. C'est ainsi que, pour les problèmes essentiels posés par la mise en œuvre du principe de l'élection directe — le choix d'une procédure électorale, la répartition des sièges entre les Etats membres, le caractère impératif ou facultatif du lien ou de l'absence de lien personnel entre le futur Parlement européen et les parlements nationaux — le projet évite de proposer des solutions qui risqueraient de provoquer des réactions de la part des Etats membres.

Pour ce qui est de la définition du *système électoral* applicable à l'élection du futur Parlement européen, devant les risques qu'il y aurait à bousculer, par l'adoption immédiate d'un système unique, des habitudes et des intérêts qui constituent des données parfois très profondément enracinées de la vie politique nationale des Etats membres, devant aussi les difficultés qu'auraient les institutions européennes à gérer la complexe administration d'élections européennes, le projet prévoit une interprétation très large de l'exigence de procédure uniforme prévue par l'article 138, paragraphe 3, du Traité C. E. E. ainsi que par les articles 21, paragraphe 3, du Traité C. E. C. A. et 108, paragraphe 3, du Traité C. E. E. A. Outre le respect des principes de l'universalité et de la liberté des élections, de l'égalité des suffrages et du caractère secret du scrutin, seules font l'objet d'une réglementation commune les dispositions relatives à la date des élections, qui doit être unique dans tous les Etats membres, à la majorité électorale

qui est fixée à vingt et un ans, aux conditions d'éligibilité (vingt-cinq ans) et, enfin à la durée du mandat (cinq ans). L'Assemblée est cependant invitée à réaliser des progrès dans la voie d'une plus grande uniformité de la procédure électorale, mais l'article 9 du projet reste très prudent et se borne à préciser que « l'Assemblée parlementaire européenne arrête les dispositions qui régiront, selon une procédure aussi uniforme que possible, l'élection des représentants après l'expiration de la période transitoire » prévue par cette convention.

Quant au fort délicat problème du *nombre et de la répartition des sièges*, le projet élude en quelque sorte les difficultés qui résulteraient d'une remise en cause de la pondération réalisée par l'article 138 du Traité C. E. E., en prévoyant que le nombre de représentants que chaque Etat pourrait élire serait trois fois supérieur à celui dont il dispose à l'Assemblée des Communautés européennes alors en fonction, ce qui amènerait le projet de Convention à prévoir un nombre total de 426 délégués.

Pour ce qui concerne les *liens entre le futur Parlement européen et les Parlements nationaux*, le projet se prononce en faveur du maintien du double mandat obligatoire pour un tiers des délégués pendant une période transitoire et ne prend aucune décision quant à l'obligation ou l'interdiction du double mandat lors de la période définitive, jugeant inopportun d'intervenir prématurément dans la définition des relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen alors même que celles-ci étaient en pleine évolution.

La définition d'une *période transitoire* allant de pair avec la période de transition préalable à la réalisation complète des Communautés européenne prévue par le Traité C. E. E., durant laquelle deux tiers seulement des représentants seraient élus directement, ainsi que l'affirmation de l'idée selon laquelle la question de *l'élargissement éventuel des pouvoirs* du futur Parlement européen devrait être traitée séparément et ne devrait en aucun cas être une condition nécessaire à la réalisation du principe de l'élection directe, soulignent l'empirisme et la prudence du projet de 1960 à l'égard de toute disposition susceptible de heurter trop violemment les habitudes et les sensibilités nationales des Etats membres.

Malgré sa prudence et la progressivité prévue pour sa mise en œuvre intégrale, le projet de 1960 devait rester lettre morte.

Toutefois, l'Assemblée des Communautés ne s'est pas fait faute de rappeler au Conseil des Ministres parfois non sans une certaine virulence, l'existence du projet de 1960. Dans une résolution du 27 juin 1963 sur les « compétences et les pouvoirs du Parlement européen », l'Assemblée des Communautés a rappelé « que l'élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct constitue un élément indispensable pour conférer un caractère plus démocratique à la Communauté » et elle invite les Conseils et les Gouvernements à « assumer la responsabilité qui leur incombe pour accélérer la mise en application du projet de convention ».

III. — Les initiatives prises au sein des Parlements nationaux des Etats membres.

Les mises en sommeil successives des divers projets provenant de l'Assemblée européenne expliquent les nombreuses initiatives entreprises avec un bonheur inégal sur le plan national par les parlements des Etats membres en vue de tenter de faire adopter un texte organisant l'élection directe de leur délégation nationale. C'est ainsi qu'en *France* une proposition de loi a été déposée en juin 1963 à l'Assemblée Nationale par M. Rossi, les membres du groupe du Rassemblement démocratique, les membres du groupe socialiste ainsi que par MM. Pleven, Abelin, Baudis, Bonnet, Mlle Dienesch, MM. Fréville, Michel Jacquet, Louis Michaud et Pillet. Cette proposition n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour et, déposée séparément, dans les mêmes termes, par les mêmes personnalités et les mêmes groupes politiques en avril et en mars 1968, elle ne devait pas davantage aboutir. Au Sénat, un rapport sur des pétitions pour l'élection du Parlement européen présentée par M. Marcel Nuninger (1) devait être examiné en décembre 1975, puis renvoyé à la commission compétente pour décider des suites qu'il convenait de donner à ces pétitions.

En *République fédérale* une proposition de loi tendant à l'élection au suffrage universel direct des délégués allemands à l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes a fait l'objet d'un long débat en mars 1965 qui s'est conclu par le rejet de la proposition, jugée non conforme à l'article 138 du Traité C. E. E. Aux

(1) N° 138, annexe du procès-verbal de la séance du 11 décembre 1975.

Pays-Bas et au *Luxembourg* également plusieurs motions ont été adoptées, invitant les Gouvernements de ces pays à déposer des projets de loi organisant l'élection directe des délégués nationaux à l'Assemblée des Communautés européennes. En *Belgique*, plusieurs propositions de loi ont été discutées en particulier le 26 juin 1969. Mais c'est en *Italie*, en particulier en raison des difficultés éprouvées par le Parlement italien pour renouveler sa délégation dans les années 1960-1968, que la question de l'élection directe des délégués nationaux a été l'objet de l'activité parlementaire la plus intense. Diverses motions et projets de loi ont ainsi été discutés tant à la Chambre des Députés, en mars 1961, en novembre 1963 et en octobre 1968, qu'au Sénat, en novembre 1961 et en février 1965. Un projet de loi populaire qui a recueilli plus de 200 000 signatures a même été déposé en juin sur le bureau des deux Assemblées, selon la procédure de l'article 71 de la constitution italienne.

Cependant, les procédures, souvent ingénieuses, recherchées dans les divers parlements nationaux pour parvenir à faire élire par l'ensemble du corps électoral national les représentants à l'Assemblée des Communautés européennes tout en respectant les dispositions des traités, ce qui imposait que le Parlement national désigne de son côté formellement les mêmes représentants que le corps électoral, en les choisissant parmi ses propres membres, paraissent difficiles à mettre en œuvre et parfois contestables sur le plan juridique au regard des Traités voire inopportunes sur le plan politique. De fait, aucune d'entre elles n'a pu être adoptée sous une forme législative définitive.

IV. — Vers l'acceptation du principe de l'élection directe par les organes chargés de la coopération intergouvernementale : l'instauration d'un dialogue entre ces derniers et l'Assemblée.

C'est peu après l'énergique résolution de l'Assemblée des Communautés faisant référence à la mise en œuvre éventuelle de la procédure de violation des Traités que le Conseil a, pour la première fois, véritablement inscrit à l'ordre du jour de ses préoccupations à court terme la question de l'élection directe des délégués à l'Assemblée des Communautés en chargeant, le 12 mai 1969, le

Comité des représentants permanents d'établir à son intention un rapport sur le sujet. Au Sommet de La Haye, en décembre 1969, dans une atmosphère décripée par l'accord réalisé sur la perspective de la prochaine adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres évoquent la question des élections directes dans leur communiqué final, dont le paragraphe 5 mentionne que « le problème du mode d'élections directes continuera à être examiné par le Conseil des Ministres ». L'Assemblée des Communautés tira aussitôt les conséquences de cette évolution et, dans une résolution de février 1970, demande qu'une procédure de contact soit instaurée entre elle-même et le Conseil « afin de définir, sur la base du projet élaboré en 1960 par le Parlement, les dispositions concrètes permettant l'application de l'article 138 du traité C. E. E., 108 C. E. E. A. et 21 C. E. C. A. » Mais l'ébauche de dialogue qui s'instaure entre juin 1970 et mars 1972 entre la Commission politique de l'Assemblée et le président en exercice du Conseil fait apparaître qu'aucun accord au sein du Conseil ne semble pouvoir se réaliser sur la base des propositions du projet de convention de 1960.

En juillet 1972 puis en novembre, l'Assemblée déplore le nouvel enlisement du projet. Cependant, la crise monétaire puis la crise pétrolière ainsi que les tensions transatlantiques qui en résultèrent, avec pour conséquence une aggravation des dissensions intra-communautaires ne contribuèrent pas à créer un climat favorable à la reprise du débat sur le projet. Après l'échec du Sommet de Copenhague qui devait résoudre les problèmes énergétiques puis la mort du Président Pompidou et la défaite du parti de M. Heath, aux élections britanniques, il fallut attendre le second Sommet de Paris les 9 et 10 décembre 1974 pour que le dossier de l'élection directe puisse être à nouveau utilement ouvert à l'initiative du nouveau Président de la République française, M. Giscard d'Estaing. De fait, le communiqué final du Sommet de Paris fait enfin de l'élection directe un objectif clairement assigné à la construction européenne en énonçant que : « Les chefs de Gouvernements ont constaté que l'objectif fixé par le Traité, de l'élection au suffrage universel direct de l'Assemblée, devrait être réalisé le plus tôt possible. Sur ce point, ils attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils souhaitent que le Conseil statue en 1976. Dans cette hypothèse, l'élection au suffrage direct devrait intervenir à partir de 1978 ». L'Assemblée répond rapidement à cet appel en adoptant, le 14 janvier 1975, un nouveau projet de convention.

Ce texte actualise le projet de 1960, en particulier sur la question du nombre et de la répartition des sièges. Il le modifie également sur un certain nombre de points moins importants. Mais, pour l'essentiel, il en reste très proche. C'est le même souci de ne pas hypothéquer l'avenir par des solutions risquant de heurter les sensibilités nationales et les habitudes électorales des Etats membres qui a inspiré sa rédaction par son rapporteur devant la Commission des questions politiques de l'Assemblée, le député hollandais Schelto Patijn.

C'est surtout sur la question du nombre et de la *répartition des sièges* de la future Assemblée européenne que le nouveau projet diffère du précédent. La multiplication par trois dans le projet de 1960 du nombre des sièges prévus par l'article 138 du Traité C. E. E., aurait, en effet, depuis l'élargissement de la Communauté, abouti à la mise en place d'une Assemblée trop nombreuse pour pouvoir travailler efficacement. Après de difficiles discussions, un accord s'est finalement réalisé sur le chiffre de 355 sièges. Ce chiffre permettait de réaliser un compromis entre les vœux des grands pays et l'attente des petits Etats en présentant le triple avantage, d'assurer une représentation relativement adéquate de tous les peuples de la Communauté, de ne pas empêcher un accroissement ultérieur de l'Assemblée consécutif à un éventuel nouvel élargissement des Communautés et, enfin, de permettre un fonctionnement satisfaisant de l'Assemblée et de ses commissions. Dans ce projet qui faisait cependant grand cas de la population des Etats, la République fédérale disposait de soixante et onze sièges, le Royaume-Uni de soixante-sept, l'Italie de soixante-six, la France de soixante-cinq, tandis que les Pays-Bas en avait vingt-sept, la Belgique vingt-trois, le Danemark dix-sept, l'Irlande treize et le Luxembourg six.

Pour la délicate question de la *compatibilité entre le mandat parlementaire national et le mandat européen*, l'Assemblée a suivi l'avis du rapporteur du projet en supprimant la période transitoire prévue par la Convention de 1960 au cours de laquelle il était prévu que le tiers des délégués devaient continuer d'appartenir au Parlement national de l'Etat qui les désignait. Dans le nouveau projet comme dans le précédent les Etats restent libres d'opter entre l'interdiction, l'obligation ou la tolérance du cumul des mandats.

Comme en 1960 également, l'Assemblée continue d'interpréter avec souplesse et réalisme l'exigence de *procédure uniforme* pour les élections au suffrage universel direct de la future assemblée

européenne. Le projet prévoit que l'essentiel des modalités de la première élection directe, au premier rang desquelles le système électoral, seront fixées par les dispositions internes de chaque Etat. Le projet de Convention se borne à déterminer la date des élections, la durée du mandat qui est fixée à cinq ans, ainsi que les dispositions relatives à la vérification des pouvoirs qui est confiée à l'Assemblée elle-même. Le nouveau projet s'engage cependant plus nettement que celui de 1960 dans la voie d'une procédure électorale rigoureusement uniforme, puisqu'il prévoit une date — 1980 — avant laquelle l'Assemblée devra présenter une proposition en vue d'instaurer un mode de scrutin uniforme et non plus seulement « aussi uniforme que possible ».

Le texte nouveau donnait enfin une échéance à la réalisation de la première élection européenne au suffrage universel direct, qui devrait avoir lieu au plus tard le premier dimanche du mois de mai 1978. Il précisait enfin que le scrutin devait avoir lieu le même jour dans tous les Etats membres, chacun d'entre eux restant cependant libre de décider, pour des raisons tenant aux diverses traditions nationales, que les opérations de vote pourraient avoir lieu la veille ou le lendemain du jour fixé, ou même s'étendre sur deux jours consécutifs, les résultats devant en tout état de cause être publiés à la même date.

C'est finalement un consensus très large qui se réalise autour de ce texte de compromis très prudent, puisque sur les 198 membres de l'Assemblée, le projet est adopté par 106 voix contre 2 seulement (socialistes danois) et 17 abstentions (6 U. D. R., 9 communistes français et italiens, un Danois apparenté au groupe communiste et un libéral danois).

A la suite de ce résultat très positif et, une fois levée l'hypothèque que continuait de faire peser sur la construction communautaire le référendum britannique sur l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés, le Conseil s'est attelé à l'examen du nouveau projet préparé par l'Assemblée et, après avoir rencontré une délégation de cette dernière, les Ministres des Affaires étrangères ont présenté un rapport aux chefs de Gouvernement réunis à Rome les 1^{er} et 2 décembre 1975. Ce document ne se prononçait pas de manière définitive sur plusieurs questions fondamentales, celle de la simultanéité des élections européennes avec les élections nationales, celle du cumul des mandats et surtout celle du nombre et de la répartition des sièges. Sans trancher ces différentes ques-

tions, le Conseil européen de Rome enregistrait cependant pour la première fois de façon claire, l'accord des chefs d'Etat et de Gouvernement des Neuf sur le principe de l'élection directe en adoptant le texte suivant : « Le Conseil européen est convenu que l'élection de l'Assemblée aura lieu à une date unique au cours de la période mai-juin 1978. L'Etat qui ne pourrait procéder à l'élection directe à cette date pourra désigner ses représentants parmi les membres élus de sa propre Assemblée Nationale. » Deux Gouvernements manifestent alors l'intention de bénéficier de ce qui n'est qu'un délai supplémentaire : celui de la Grande-Bretagne et celui du Danemark.

Le Conseil se voit en outre chargé de résoudre les problèmes qui restent en suspens et de présenter un rapport permettant la rédaction définitive de la convention sur l'élection de l'Assemblée, lors du Conseil européen qui doit se tenir à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 1976. Mais à la réunion du Conseil des Ministres du 2 mars 1976, puis au cours de celle du Conseil européen, les 1^{er} et 2 avril, à Luxembourg, les discussions achoppent sur des questions de détail, mais aussi sur la question fondamentale du nombre et de la répartition des sièges. Une formule nouvelle est alors proposée pendant les délibérations par la France : la première élection au suffrage universel direct se déroulerait selon la clef de répartition actuelle des sièges telle qu'elle est prévue par l'article 138 du Traité C. E. E. Cette proposition ne parvient cependant pas à débloquer la situation car elle se heurte à l'hostilité de la Grande-Bretagne et de l'Italie dont les Gouvernements craignent qu'un tel système ne permette pas la représentation de certaines minorités politiques et territoriales.

Malgré les résultats décevants de leurs réunions, les chefs d'Etat et de Gouvernement n'en remettent pas pour autant en cause l'échéance de 1978 pour les premières élections directes qu'ils s'étaient fixée à Rome. Un accord sur la répartition des sièges intervient enfin au Conseil européen de juillet 1976 et l'Acte définitif, assez peu différent du projet approuvé par le Parlement européen, est enfin signé par les Neuf, le 20 septembre 1976, à Bruxelles.

DEUXIEME PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET

CHAPITRE I

La place de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes dans le fonctionnement des institutions communautaires.

Le système institutionnel instauré par les traités portant création des Communautés européennes est composé des organes suivants :

— une *Commission* exécutive composée de treize membres indépendants des Gouvernements siégeant à Bruxelles. Cette Commission, qui est l'organe d'initiatives de propositions pour l'application des dispositions des traités, dispose également d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes communautaires ; elle soumet ces propositions au Conseil des Ministres ;

— le *Conseil des Ministres* est composé d'un représentant de chacun des Gouvernements membres. Il prend les décisions finales qui devront être appliquées dans les Etats membres après les avoir soumis à l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne ;

— l'*Assemblée parlementaire* des Communautés européennes est actuellement formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein et dont le nombre a été fixé (art. 138, paragraphes 1 et 2 du Traité de la C. E. E.) à trente-six pour chacun des quatre grands pays de la Communauté (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie), à quatorze pour la Belgique et pour les Pays-Bas, à dix pour le Danemark et l'Irlande et six pour le Luxembourg (1).

Pour la France, les trente-six délégués sont répartis entre vingt-quatre députés et douze sénateurs.

(1) Les traités ont également prévu la création d'un Comité économique et social à caractère consultatif ainsi que d'une Cour de Justice chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité.

Il convient donc de souligner que le projet de loi qui nous est soumis, et qui tend à prévoir l'élection au suffrage universel des membres de l'Assemblée, conformément au troisième paragraphe de l'article 138 du Traité de Rome, ne modifie pas en soi les pouvoirs de l'Assemblée et ne vise que le mode de désignation de ses membres.

Les Parlementaires européens sont déjà élus au suffrage universel mais indirect, au deuxième degré pour les députés, au troisième degré pour les sénateurs.

Nous examinerons maintenant quels sont les pouvoirs attribués par les traités à l'Assemblée parlementaire européenne.

LES POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE

Les compétences de l'Assemblée sont de trois ordres :

- a) Le contrôle de l'activité de la Commission et du Conseil ;
- b) Le pouvoir d'émettre des avis sur les décisions essentielles ;
- c) La participation de l'Assemblée à l'élaboration du budget annuel des Communautés.

a) *Contrôle de l'activité de la Commission et du Conseil.*

L'Assemblée exerce les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par les traités.

L'Assemblée parlementaire européenne a obtenu de la Commission qu'elle prenne l'habitude de venir devant elle au moment de sa constitution faire une déclaration exposant ses intentions. Un débat peut suivre mais aucun vote n'intervient. D'autre part, les commissions permanentes de l'Assemblée, à l'image de celles des parlements nationaux, invitent la Commission à venir exposer ses projets sur des questions en cours. Les membres de l'Assemblée peuvent interroger les exécutifs — conseil et commission — sur tout sujet d'intérêt communautaire ; ils disposent à cette fin de la procédure des questions écrites, des questions orales avec ou sans débat et des questions d'actualité. Les relations entre l'Assemblée et le Conseil sont relativement réduites, notamment parce que le Conseil des Communautés formé de ministres responsables

devant leurs parlements nationaux respectifs n'est pas responsable devant elles. Cependant, le Conseil peut être entendu par l'Assemblée dans les conditions qu'il fixe lui-même dans son règlement intérieur. La pratique s'est instaurée suivant laquelle des questions écrites ou orales avec débat peuvent être posées par les parlementaires au Conseil sans pour autant que celui-ci soit tenu d'y répondre.

L'Assemblée et le Conseil représenté par son Président, tiennent à Strasbourg un colloque annuel sur les problèmes de la coopération politique auquel participe la Commission sur un thème choisi par le Conseil entre deux propositions de l'Assemblée.

Les relations entre l'Assemblée et la Commission sont plus fournies que celles existant entre le Conseil et l'Assemblée. L'article 140 du traité C. E. E. prévoit, en effet, expressément que la Commission répond oralement ou par écrit aux questions qui lui sont posées par l'Assemblée ou par ses membres. L'article 143 prévoit que l'Assemblée discute le rapport annuel que lui transmet la Commission.

Enfin l'article 144 du Traité prévoit la possibilité pour l'Assemblée de voter sous certaines conditions de majorité qualifiée, une motion de censure à l'encontre de la seule Commission. Son vote entraînerait la démission collective de la Commission. Une telle procédure n'a encore jamais été menée jusqu'à sa fin bien que la menace en ait été plusieurs fois brandie.

b) *Les compétences consultatives.*

Le pouvoir de décision n'appartient pas, dans les Communautés, à l'Assemblée mais au couple Commission-Conseil ainsi qu'au Conseil européen. Dans un certain nombre de cas, les Traités prévoient que le Conseil prend les décisions sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée. Cette consultation est, en général, de règle pour la mise en place des différentes politiques que les Traités ont pour objet d'unifier, mais si la consultation de l'Assemblée est dans ces cas obligatoire, ses avis ne lient pas et ne sont pas contraignants. Même si cela n'est pas expressément prévu, le Conseil peut toujours demander l'avis de l'Assemblée. Ce n'est pas la Commission qui a le pouvoir de saisir l'Assemblée mais seulement le Conseil une fois saisi d'une proposition par la Commission.

Une fois l'avis de l'Assemblée parlementaire rendu, la Commission peut modifier sa proposition pour tenir compte de l'avis de l'Assemblée, mais elle n'y est pas tenue ; l'Assemblée perd tout contrôle sur le texte qui peut être ultérieurement modifié par la Commission. L'Assemblée a demandé à être consultée à tous les stades d'élaboration de la proposition, mais le Conseil a estimé que l'Assemblée épuise en une fois son pouvoir de consultation.

c) *Les compétences budgétaires.*

Pendant la première phase de l'application du Traité, l'essentiel du budget de la Communauté a été constitué par les contributions des Etats membres dont le montant était inscrit aux budgets nationaux contrôlés par les parlements nationaux. Petit à petit, et en application des dispositions du Traité, ces contributions nationales ont été remplacées par des ressources propres à la Communauté (montant des prélèvements, droits de douane du tarif extérieur commun, prélèvement sur la production du charbon et de l'acier prévu dans le traité C. E. C. A.), d'où la nécessité d'accroître les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne puisque ces ressources propres échappent dorénavant au contrôle des parlements nationaux.

Deux traités sont intervenus pour faire face à cette nouvelle situation :

— le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 (faisant suite à la décision du 21 avril 1970 relatif au remplacement des contributions financières par des ressources propres) qui opère un partage des pouvoirs budgétaires entre le Conseil et l'Assemblée en distinguant les dépenses obligatoires sur lesquelles le Conseil a le dernier mot, et les dépenses non obligatoires pour lesquelles l'Assemblée dispose du droit de dernier mot dans certaines limites.

Cette distinction entre dépenses obligatoires qui découlent de l'application des traités et dépenses non obligatoires utiles mais non strictement imposées par le traité dans lequel figurent les dépenses de fonctionnement, est une des grandes innovations du traité de Luxembourg. A titre d'exemple pour le budget 1975, 14,9 % des dépenses ont été classés non obligatoires, 85,1 % ont été classés dépenses obligatoires ;

— le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes. Ce traité permet essentiellement à

l'Assemblée statuant à la majorité des membres qui la composent et des deux tiers des suffrages exprimés, de rejeter pour des motifs importants le projet de budget et de demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

Les dispositions nouvelles en matière budgétaire constituent pour l'Assemblée un réel accroissement de ses pouvoirs, moins pour l'usage qu'elle pourra en faire que pour la force de persuasion que représente la simple menace de son emploi.

Le Traité de Bruxelles crée en outre une Cour des Comptes composée de neuf membres choisis par le Conseil pour six ans et qui est chargé d'examiner les comptes de la totalité des dépenses administratives et recettes de caractère administratif de la Communauté, ainsi que les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

Aux termes de cette évolution prévue par les Traités eux-mêmes, l'Assemblée dispose d'un pouvoir budgétaire non négligeable puisqu'il porte sur un budget global de l'ordre de 50 milliards de francs.

CHAPITRE II

Situation actuelle de la Communauté.

1. — LE BILAN

Malgré certaines constatations encourageantes, la dominante de tout bilan de la construction communautaire est à ce jour malheureusement plutôt négative.

A. — *Des constatations encourageantes.*

1. En dépit des difficultés économiques et monétaires qui ont frappé les économies occidentales et singulièrement les économies européennes depuis octobre 1973, le principe essentiel du Marché commun, la libre circulation des marchandises, réalisé dès 1968, n'a jamais été sérieusement remis en cause (les mesures prises par l'Italie en 1974 l'ont été à titre temporaire). De plus, la libre circulation des personnes et son corollaire, la liberté d'établissement, continuent de voir, ainsi que les Traités le prévoyaient, leur champ d'application s'étendre progressivement (exemple le plus récent : les professions médicales).

2. L'une des plus ambitieuses des politiques communes prévues par les Traités communautaires, la politique agricole commune, a pu être réalisée à l'initiative de la France dès 1962. Malgré les critiques dont elle a fait l'objet, notamment, lors de l'élargissement de la Communauté, malgré aussi les désordres monétaires actuels qui en perturbent le fonctionnement, elle n'est plus guère remise en cause dans son principe même.

3. Malgré le ralentissement économique actuel, les Communautés européennes ont pu, d'une part, mettre en œuvre des politiques nouvelles dont la portée pratique n'est pas négligeable (la politique de l'environnement, la politique régionale, la politique de la pêche) et, d'autre part, poursuivre certains efforts dans le domaine social par exemple (aide du Fonds social européen à certaines catégories de travailleurs plus particulièrement touchés par la crise, adoption des directives sur l'égalité des salaires masculins et féminins ainsi que sur la protection des travailleurs touchés par des fusions d'entreprises).

4. Malgré la crise, la Communauté a poursuivi la mise en place d'une politique d'aide au développement à bien des égards remarquable et novatrice (mécanisme de stabilisation automatique du cours de douze produits tropicaux, prévu par les accords de Lomé conclus avec quarante-quatre pays en voie de développement).

5. Par un curieux phénomène d'optique la Communauté, qui est souvent dénoncée comme inexistante de l'intérieur, exerce un fort pouvoir d'attraction sur de très nombreux pays qui mettent la conclusion d'accords commerciaux préférentiels avec la C. E. E. au premier rang des préoccupations de leur politique commerciale.

B. — *Mais un bilan dans lequel les constatations négatives pèsent lourdement.*

Force est en effet de constater que la Communauté marque le pas pour la mise en place des politiques pourtant essentielles à son existence en tant qu'entité sur l'arène internationale. Cela est particulièrement patent pour :

1° *La politique énergétique.* Les grandes lignes d'un projet cohérent de politique commune de l'énergie ont pourtant été définies par la Commission (mécanisme de répartition en cas de

difficulté d'approvisionnement ; aide communautaire à l'énergie nucléaire, au charbon et à la prospection d'hydrocarbures et d'uranium ; principe de la fixation d'un prix minimum pour le pétrole). Cependant, aucun accord tangible n'a pu être réalisé au niveau politique sur la plupart des projets préparés par la Commission et la coopération communautaire en matière énergétique reste embryonnaire, notamment par rapport à la coopération atlantique poursuivie, sans la France, dans le cadre de l'Agence internationale sur l'énergie.

2° *La coopération économique et monétaire.* Les taux d'inflation varient considérablement d'un Etat à l'autre (4,5 % en R. F. A., 18 % en Italie). Pourtant les instruments essentiels d'une politique économique et monétaire communautaire cohérente existent également : projet de coordination des politiques monétaires dans le cadre ordonné d'un plan à moyen terme, système du « serpent », Fonds européen de coopération monétaire. Cependant, la volonté politique de tenter de résoudre au niveau communautaire les principales questions économiques et monétaires n'a, jusqu'à présent, guère abouti à des résultats concrets. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la politique agricole commune et, compte tenu de la disparité persistante entre les monnaies des Neuf, le système des montants compensatoires supplée de plus en plus difficilement l'absence de discipline monétaire commune.

3° *La politique industrielle commune.* Si dans les secteurs clés que sont en particulier l'informatique et l'aéronautique la Commission a élaboré des programmes intéressants de répartition des tâches et de coopération entre les Etats membres en fonction de leurs « hérédités » industrielles et technologiques, force est de constater que la cohésion de l'industrie européenne, face à l'industrie américaine dans les domaines à haute technologie s'affaiblit gravement.

4° Le vaste projet de renforcement des relations entre les Etats membres dans le cadre d'une Union européenne, défini lors du Sommet de Paris, en octobre 1972, et précisé dans le rapport Tindemans, tend de plus en plus à se limiter à une coopération intergouvernementale de type classique.

2. — L'ANALYSE DU BILAN

Le caractère globalement négatif de l'état actuel de la construction communautaire, et en particulier la difficulté de la Communauté à décider dans les domaines essentiels à sa survie en tant qu'entité significative sur la scène mondiale, peut se comprendre à la lueur de quatre séries de raisons.

1. *Des raisons institutionnelles.* La remise en cause, en 1965, du principe de la majorité au Conseil n'a pas été sans effet sur le dynamisme du processus de construction communautaire. Il s'en est suivi un déplacement du pouvoir de la Commission vers le Conseil, très vite transformé en conférence diplomatique traditionnelle. Ce phénomène explique à lui seul bien des blocages. Assurément l'institutionnalisation à partir de décembre 1974, à l'initiative du Président de la République française, des réunions triannuelles des chefs d'Etat et de Gouvernement, a permis de faire avancer certains dossiers (fin de la renégociation britannique, fixation de la date des élections directes au Parlement européen, représentation communautaire à la Conférence Nord-Sud). Les récentes propositions relatives à l'amélioration du fonctionnement du Conseil européen, ainsi que la remise à l'ordre du jour de l'idée d'un assouplissement relatif de la procédure de fait de vote au Conseil des Ministres devraient, en même temps que le poids politique accru d'un Parlement européen, bientôt élu au suffrage universel direct, favoriser une amélioration du processus décisionnel au sein des exécutifs communautaires.

2. *Des raisons conjoncturelles.* Les difficultés économiques provoquées par l'augmentation du prix du pétrole ainsi que l'effet désorganisateur de cette augmentation, tant sur les systèmes de production de tous les pays que sur le système monétaire international ont frappé, de plein fouet, l'Europe. Elles ont suscité des réactions d'égoïsme national inspirées par les calculs dits de « juste retour » qui ont rendu très difficile le financement, voire même l'accord sur le principe de toute initiative nouvelle reposant sur un minimum de solidarité transnationale. Les réticences de la R. F. A. à l'égard de certains financements communautaires sont très significatives à cet égard.

3. *Des raisons historiques.* Il est permis de se demander si la construction européenne ne franchit pas actuellement un seuil, un cap, qui explique en grande partie les difficultés actuelles. On constate en effet une triple *mutation*.

— Une mutation dans le *contexte économique*. L'Europe est née dans un contexte particulièrement privilégié, celui d'une croissance économique pratiquement sans précédent dans l'histoire. L'adaptation soudaine à des données économiques plus difficiles peut expliquer en grande partie les mécomptes actuels. Il est autrement plus aisé de se partager les fruits de la croissance que de gérer une relative pénurie.

— Une mutation dans le *contexte géographique*. Les conséquences économiques et sociologiques profondes de l'élargissement à Neuf d'une Communauté de six membres n'ont pas toujours été assez soulignées. Il s'agit en fait d'une mutation très profonde impliquant en particulier un glissement du pôle d'attraction de la Communauté du Sud vers le Nord. Cette mutation considérable n'a pas encore été totalement absorbée. De même, les perspectives d'un nouvel élargissement vers le sud (Grèce, Espagne, Portugal), sont d'ores et déjà — et seront plus encore dans l'avenir — lourdes de conséquences (1).

— Une mutation dans les *finalités* de la construction européenne. La première phase de la construction européenne qui tendait à la réalisation d'un *Marché commun* a été pratiquement achevée en 1968. Mais c'était là le plus simple car un tel effort impliquait surtout des adaptations nationales aux conséquences d'une concurrence accrue. Depuis, les Communautés doivent franchir un saut qualitatif en s'efforçant d'élaborer, ainsi que les traités les y invitent, des *politiques communes* dans les domaines les plus variés. Or ces politiques impliquent, elles, une véritable solidarité entre les Etats qui composent la Communauté européenne.

(1) Voir le rapport d'information de MM. Pisani et Sordel n° 259, 1976-1977.

TROISIEME PARTIE

UN PROJET A LA FOIS EQUILIBRE ET DYNAMIQUE

L'acte adopté par le Conseil le 20 septembre 1976 après les péripéties rappelées dans la première partie de ce rapport reprend les principes essentiels que l'Assemblée avait définis dans son projet de Convention introduit par le rapport de M. Patijn et sur lequel elle s'était prononcée le 14 janvier 1975, à savoir : élection selon une procédure électorale définie par chaque Etat membre de la première Assemblée élue au suffrage universel direct, définition dans un stade ultérieur d'une procédure uniforme, compatibilité des mandats parlementaires national et européen.

Sur le plan formel, l'accord réalisé le 20 septembre 1976 porte, en fait, sur deux textes distincts : une *décision* du Conseil, d'une part, et un *Acte* annexé à cette décision, d'autre part.

Dans la *décision*, le Conseil, formé par les représentants des Etats membres et statuant à l'unanimité, entendant mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen des 1^{er} et 2 décembre 1975 à Rome, en vue de tenir l'élection de l'Assemblée à une date unique au cours de la période mai-juin 1978, arrête les dispositions contenues dans l'Acte qui nous est soumis par le présent projet de loi, dont il recommande la ratification par les Etats membres. Cette décision, bien que prise en application des dispositions prévues expressément par les Traités (art. 138, paragraphe 3 du Traité C. E. E., art. 108 du Traité C. E. E. A. et 21 du Traité C. E. C. A.), n'est pas exécutoire par elle-même ; elle nécessite l'intervention d'un acte soumis à la ratification de chacun des Etats membres. Cet *Acte* entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la dernière notification de ratification. Le point de savoir quel organe et quelle procédure doivent, dans chaque pays, intervenir pour l'adoption des dispositions arrêtées par la décision du Conseil relève, en effet, des règles constitutionnelles du pays considéré. C'est ainsi qu'en France la question de la conformité à la constitution des dispositions de l'Acte, et, partant, celle d'une éventuelle revision constitu-

tionnelle préalable à sa ratification ont été évoquées. Ces interrogations ont conduit le Président de la République à saisir, conformément à l'article 54 de la Constitution, le Conseil constitutionnel de ce problème. Dans sa décision qu'il a rendue le 30 décembre 1976, le Conseil constitutionnel a tranché souverainement en déclarant le texte conforme au statut organique de l'Etat (1).

Afin d'apprécier aussi complètement que possible la portée de l'Acte qui nous est soumis, nous l'examinerons sous deux aspects.

Une analyse globale de l'Acte permettra de bien cerner les grandes lignes de ce texte en même temps que les préoccupations essentielles qui ont inspiré les choix retenus dans le document finalement adopté, alors qu'un examen, article par article, des dispositions de ce texte devrait permettre d'en évaluer très exactement et très exhaustivement le contenu.

I. — Analyse globale de l'Acte.

Un projet ambitieux : la disparition de toute période transitoire.

Le projet adopté en 1960 par l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes prévoyait une période de transition pendant laquelle un tiers des membres de l'Assemblée continuerait d'être désigné par les parlements nationaux. L'Acte qui nous est soumis fait disparaître toute idée d'application partielle ou progressive du principe du caractère direct de l'élection qu'il pose dans un article premier. Ainsi, dès la première élection européenne au suffrage direct, ce sont tous les membres du Parlement européen qui seront directement issus du suffrage populaire. Pour la première fois dans l'histoire, une Assemblée non nationale puisera ainsi, d'emblée, directement, sa représentativité dans le corps électoral des Etats qui y seront représentés.

Un projet dont l'objet est limité et précis : l'Acte porte sur le changement de la modalité de désignation des membres de l'Assemblée et non sur les pouvoirs de cette dernière. En dépit de l'ampleur du débat auquel a donné lieu son adoption par les Neuf, l'Acte du 20 septembre 1976 a un objet très limité et très précis. Il porte sur le changement des modalités de désignation

(1) Voir annexe.

des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes, qui d'indirecte deviendrait directe, en application de dispositions expresses d'un article de traités régulièrement ratifiés.

L'Acte est muet sur les compétences de l'Assemblée qui sont explicitement et limitativement énumérées par les Traités eux-mêmes. De ce fait, toute modification dans la nature des fonctions ou dans l'étendue des compétences de l'Assemblée qui pourrait, selon certains, intervenir à la suite de l'élection directe n'aurait rien à voir avec la mise en œuvre de l'Acte, et ne pourrait prendre effet que si elle était avalisée par une modification des Traités. Or, la procédure de modification des Traités, organisée par l'article 236 du Traité C. E. E., implique, d'une part, un accord unanime de tous les Etats membres au niveau du Conseil, et, d'autre part, une ratification souveraine des modifications ainsi arrêtées par les institutions nationales compétentes dans chacun des Etats membres.

Un projet équitable : le nombre et la répartition des sièges dans la future Assemblée concilie le réalisme et l'équité.

Tant au Parlement européen qu'au Conseil, les débats sur le nombre et la répartition des sièges dans la future Assemblée ont considérablement retardé l'adoption du projet et ont même failli rendre impossible un accord. L'idée d'origine, retenue dans le projet adopté par le Parlement européen était de tenter d'assurer un maximum de proportionnalité entre la population des Etats et le nombre des représentants auxquels ils auraient droit, tout en tenant compte des intérêts des petits Etats. Mais, fondé sur le principe de la proportionnalité, le projet de l'Assemblée présentait le double inconvénient de s'écarter du principe essentiel dont il se réclamait en accordant une représentation disproportionnée au profit des Etats les moins peuplés et de mettre fin à la parité entre les grands Etats qui, depuis l'origine, a été une référence constante dans le fonctionnement des Communautés. Après des débats difficiles, le Conseil européen s'est accordé sur le principe général du doublement du nombre des représentants tel qu'il est fixé par l'article 138 du Traité C. E. E. tout en corrigeant toutefois la rigueur de ce principe par un léger ajustement vers le haut pour les Etats les plus peuplés et, au contraire, par une légère réduction pour les moins peuplés. C'est ainsi que l'article 2 de l'Acte fixe à 410 le nombre des représentants, dont 81 représen-

tants pour l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, 25 pour les Pays-Bas, 24 pour la Belgique, 16 pour le Danemark, 15 pour l'Irlande, 6 pour le Luxembourg.

Il est assurément possible de faire bien des observations sur le caractère artificiel de cette représentation qui avantage la France avec 53,7 millions d'habitants, alors que l'Italie en compte 55,3 millions, la Grande-Bretagne 56 millions et l'Allemagne 62 millions. Les petits pays sont également avantagés mais exigeaient une représentation minimale. Cependant, le fait que cette proposition ait finalement reçu l'accord de tous les Etats malgré la vigueur avec laquelle les uns et les autres ont défendu leurs intérêts, suffirait à indiquer qu'elle était celle qui présentait pour tous le moins d'inconvénients dirimants. Le tableau ci-dessous montre au demeurant que la solution adoptée réussit fort bien la gageure qui consiste à tenter de concilier le réalisme et l'équité.

PAYS	REPARTITION actuelle.	REPARTITION FUTURE		POPULATION en pourcentage de la population C. E. E.
		En sièges.	En pourcentage.	
Allemagne	36	81	19,8	24,2
Grande-Bretagne	36	81	19,8	21,9
Italie	36	81	19,8	21,3
France	36	81	19,8	20,3
Pays-Bas	14	25	6,1	5,2
Belgique	14	24	5,8	3,8
Danemark	10	26	3,9	2
Irlande	10	15	3,6	1,2
Luxembourg	6	6	1,4	0,1
Total	198	410	100	100

Un projet évolutif : la définition d'une procédure électorale uniforme devra faire l'objet d'un accord ultérieur. Si l'Acte qui nous est soumis ne prévoit pas, à l'encontre du projet de 1960, de période de transition pendant laquelle le principe de l'élection directe ne concernerait qu'une partie des membres de la future Assemblée, il ne réalise pas pour autant une application intégrale et immédiate du principe posé par les articles 138, 108 et 21 des Traités C. E. E., C. E. E. A. et C. E. C. A. selon lesquels l'élection devra se dérouler selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres. Cet objectif reste cependant clairement indiqué dans le premier paragraphe de l'article 7 de l'Acte qui stipule expressément que, conformément à l'article 138 du Traité C. E. E.,

l'Assemblée élaborera un projet de procédure uniforme sur lequel le Conseil se prononcera à l'unanimité. Cependant le second paragraphe de l'article 7 ménage une période de transition en indiquant que « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme et sous réserve des autres dispositions du présent Acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par des dispositions nationales ».

Le choix ainsi réalisé, qui ménage une période de transition avant l'application intégrale du principe de la procédure uniforme, s'explique par le fait que la tentative de définition d'un accord sur ce point délicat dans l'Acte eût sans doute abouti à ajourner pour un temps indéterminé l'approbation de ce texte par les Neuf.

En effet, les systèmes électoraux (1) sont fort différents d'un Etat à l'autre et ils reposent parfois sur des traditions difficilement malléables lorsqu'ils ne conditionnent pas des équilibres politiques précaires. Dans ces conditions, l'adoption d'un système différent pour les élections des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes est apparue à certains Etats comme dangereuse ou inopportune au regard de ces traditions et de ces équilibres. Quoi qu'il en soit, la solution retenue à l'article 7 de l'Acte est conforme au troisième alinéa de l'article 138 du Traité de Rome dont la rédaction (« L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ») garantit bien que l'uniformité requise constitue une obligation de résultat est non une obligation de moyens. L'uniformité de la procédure électorale est un but recherché et non un nécessaire point de départ. Cette interprétation est au demeurant conforme au caractère évolutif que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés a toujours attribué au droit communautaire.

Un projet empirique : le cumul entre le mandat parlementaire et le mandat européen est autorisé. La question de savoir s'il importait d'autoriser ou d'interdire le cumul entre un mandat parlementaire national et le futur mandat européen a été l'un des points les plus débattus lors de la préparation de l'Acte. L'affaire est délicate car chacune des deux options présente des avantages

(1) Dans six Etats (la Belgique, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) c'est, avec des variantes diverses, le système de la représentation proportionnelle qui est en vigueur alors que la France et la Grande-Bretagne votent selon un système majoritaire ; la République fédérale applique un système mixte.

et des inconvénients. Le cumul entre les deux types de mandat rend possible le maintien d'un lien personnel entre l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes et les parlements nationaux. Or, la subsistance d'un tel lien apparaît d'autant plus précieuse que l'élection directe peut comporter le risque de distendre les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux avec les inconvénients fonctionnels, voire les éventualités de conflits de compétence, qu'une telle situation pourrait créer. Le double mandat n'est cependant pas sans désavantages. Les charges qu'il implique rendent malaisée une participation active aux travaux des deux Assemblées et peuvent contribuer à favoriser l'absentéisme. S'il revêt un caractère obligatoire, le double mandat présente l'inconvénient supplémentaire de constituer une barrière au renouvellement des parlementaires européens et particulièrement au recrutement de personnalités qui se sentiraient une vocation spécifiquement européenne.

L'incompatibilité absolue entre le mandat parlementaire national et le mandat européen présenterait assurément des avantages. Elle permettrait de libérer entièrement le parlementaire européen pour ses tâches européennes, elle faciliterait l'accession d'éléments nouveaux au Parlement européen et elle contribuerait à affirmer clairement l'indépendance de l'institution parlementaire des Communautés européennes. Mais une immédiate et radicale incompatibilité entre mandat national et mandat européen impliquerait une rupture qui peut paraître prématurée et dangereuse entre le Parlement européen et les parlements nationaux des Etats membres. Les solutions intermédiaires, comme celles qui consisteraient à rendre le double mandat obligatoire pour une partie seulement des membres du Parlement européen, ont paru devoir être rejetées car elles auraient eu pour effet de créer des différences inopportunes entre les futurs parlementaires européens.

C'est ainsi qu'avec réalisme l'article 5 de l'Acte autorise le double mandat, sans toutefois le rendre obligatoire. Cette solution empirique permet d'éviter d'intervenir prématurément dans la définition de rapports nouveaux entre les parlements nationaux et l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes. La solution adoptée à l'article 5 de l'Acte laisse ainsi aux représentants qui seront élus la faculté de décider s'ils entendent continuer à appartenir à leur parlement national. Leur liberté de choix est entière car il serait contraire au texte et à l'esprit de l'Acte qu'une législation nationale intervienne pour réserver aux seuls parlemen-

taires nationaux l'accès à l'Assemblée européenne. Il reste, et ce point sera examiné dans la quatrième partie de ce rapport, que l'aménagement de structures de dialogue entre l'Assemblée européenne et les parlements nationaux sera l'un des principaux points à régler à la suite de l'adoption de ce texte.

Un texte conforme aux principes démocratiques admis par l'ensemble des Etats membres : l'Acte reprend expressément des dispositions que l'on retrouve dans les législations nationales de tous les Etats membres, notamment sur l'exercice du droit de suffrage et sur le statut des parlementaires. Les principes tels que l'universalité et la liberté des élections, le caractère secret du scrutin, la protection de la liberté des élus par des privilèges et des immunités parlementaires, l'incompatibilité du mandat de parlementaire avec certaines fonctions qui peuvent risquer d'en dénaturer le sens, sont communs à tous les Etats membres qui se réfèrent aux mêmes principes de démocratie parlementaire. Il n'est donc guère surprenant que les Neuf ait tenu à faire figurer l'ensemble de ces dispositions dans le corps même de l'Acte. De même, la durée retenue pour le mandat européen est-elle comparable à ce qui existe dans les différents parlements nationaux des Neuf puisque le terme du mandat européen a été fixé à cinq ans (art. 3 de l'Acte).

Un texte ménageant les prérogatives et les traditions des Etats membres : l'Acte renvoie aux législations nationales pour l'application de certains principes qu'il pose et subordonne toute mesure d'application complémentaire à l'accord unanime des Neuf. Si, comme on vient de l'indiquer, l'Acte mentionne expressément certaines règles fondamentales du fonctionnement de la démocratie parlementaire, sur d'autres points, il se borne à poser les principes de base et renvoie aux différentes législations nationales pour la réglementation de détail. Cette option permet de ne bouleverser dans une matière sensible ni les préoccupations ni les traditions des Etats membres. C'est ainsi, qu'outre les incompatibilités entre la qualité de membre de l'Assemblée et celle de membre du Gouvernement d'un Etat membre ou de titulaire d'une des fonctions communautaires qui sont définies au premier paragraphe de l'article 6 de l'Acte, chaque Etat membre conserve tant que la procédure uniforme ne sera pas en vigueur, la possibilité de déterminer les incompatibilités qui sont applicables sur le plan national. De même, les dispositions à prévoir afin de pourvoir aux vacances de siège où celles qui concernent l'âge requis pour être candidat sont laissées

sées à la discrétion des Etats membres. Quant à la date des élections elle-même, si elle doit, selon l'article 9 de l'Acte, être fixée dans tous les Etats membres au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant, les différents Etats peuvent la déterminer librement à l'intérieur de ce laps de temps. Enfin, l'Acte est muet sur les conditions de majorité électorale, d'éligibilité et sur le régime des partis. Ces différents points sont laissés à l'appréciation des législations nationales. En ce qui concerne les privilèges et les immunités applicables aux membres de l'Assemblée, l'Acte ne renvoie pas aux législations nationales des Etats membres, mais il fait cependant référence (article 4) à une convention acceptée par tous : le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

Mais surtout, l'article 13 de l'Acte donne une garantie substantielle aux Etats membres en stipulant que, pour le cas où les mesures d'application non prévues par l'Acte s'avéreraient nécessaires, ces dernières ne pourront en définitive être adoptées que si elles réunissent l'unanimité au Conseil. Cette disposition est importante car elle permet aux Etats membres de n'avoir pas à redouter qu'une fois l'acte voté, son application ne leur échappe entièrement. Il convient enfin de rappeler que dans un premier temps la procédure électorale reste régie dans chaque Etat membre par des dispositions nationales et que l'adoption ultérieure d'une procédure uniforme est subordonnée à la réalisation d'un accord unanime au Conseil entre les Neuf.

II. — L'examen des articles.

L'article 1^{er} de l'Acte n'appelle guère de commentaires. Il porte application du principe de l'élection directe des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes qui est posé par les troisièmes paragraphes des articles 21, 138 et 108 des Traités C. E. C. A., C. E. E. et C. E. E. A. C'est désormais l'ensemble du corps électoral des différents Etats membres qui sera appelé à déterminer lui-même la composition de l'Assemblée, et toute procédure d'élection indirecte devient exclue.

L'article 2 détermine le nombre des représentants qui seront élus dans chaque Etat membre en s'efforçant de concilier des exigences multiples et souvent contradictoires en particulier :

— l'égalité dans la représentation des citoyens européens quel que soit le pays dont ils sont ressortissants ;

— la représentation équitable des Etats, dont l'influence réelle peut ne pas correspondre rigoureusement avec l'importance de leur population ;

— la représentation des divers courants d'opinion et des minorités régionales au sein de chaque Etat, qui peut rendre nécessaires des pondérations par rapport à la représentation mathématiquement équitable du corps électoral ;

— le fonctionnement de l'Assemblée qui ne doit pas être trop nombreuse ;

— sa représentativité qui implique un nombre de membres suffisant pour être l'émanation convenable des quelque 250 millions d'habitants de la Communauté.

La France, l'Italie, la République fédérale et le Royaume-Uni auront désormais 81 représentants chacun. Les Pays-Bas en auront 25, la Belgique 24, le Danemark 16, l'Irlande 15 et le Luxembourg 6. L'augmentation du nombre des représentants, qui passe ainsi de 198 dans l'actuelle Assemblée à 410, devrait contribuer à faciliter le travail parlementaire tout en améliorant notablement la représentativité de l'Assemblée. Le nombre de 410 membres permet par ailleurs d'envisager un élargissement ultérieur de la Communauté sans que l'organe parlementaire des institutions communautaires atteigne pour autant des effectifs qui seraient préjudiciables à son bon fonctionnement.

L'article 3 fixe à cinq ans la durée du mandat électoral et en précise la date exacte d'ouverture et d'expiration. Quoique la durée de la législature dans les parlements nationaux des Etats membres varie d'un Etat à l'autre, un accord sur un terme de cinq années, qui permet de bien concilier la continuité des travaux de l'Assemblée avec la représentativité de l'institution, a été réalisé sans difficultés majeures.

L'article 4, en rappelant le principe du vote libre individuel et personnel, en interdisant le mandat impératif et en faisant référence à un régime de privilèges et d'immunités applicable aux membres de l'Assemblée, met l'accent sur le fait que l'Assemblée répond aux normes traditionnelles de la démocratie parlementaire. Contrairement à la rédaction de cet article dans le projet de 1960, qui faisait référence aux législations nationales des différents Etats membres pour la définition des privilèges et immunités accordés aux membres de l'Assemblée, le texte adopté unifie à bon droit le

régime des privilèges et immunités qui sera applicable à l'ensemble des membres de l'Assemblée en renvoyant au protocole qui régit actuellement cette matière.

L'article 5 pose le principe de la compatibilité entre le mandat européen et un mandat parlementaire national. C'est un des articles essentiels de l'Acte. Il présente l'avantage de laisser aux différents membres le libre choix de décider s'ils entendent ou non faire partie de leur parlement national. Quant aux parlements nationaux des Etats membres, ils restent également libres de fixer ou de ne pas fixer les modalités d'une appartenance simultanée de certains de leurs membres aux deux institutions parlementaires. La définition dans les différents parlements nationaux de dispositions permettant de faciliter l'exercice du double mandat semble indispensable, mais les procédures adoptées devront veiller à ne pas risquer de mettre en cause l'égalité entre les différents membres d'une même Assemblée.

L'article 6 énonce les fonctions avec lesquelles la qualité de membre de l'Assemblée est incompatible. De fait, conformément au bon sens et aux traditions démocratiques, la qualité de membre de l'Assemblée est incompatible avec toute fonction au sein des institutions communautaires. Il est à noter que l'exercice de fonction gouvernementale dans un Etat membre exclut également la possibilité d'être membre de l'Assemblée. Cette incompatibilité, qui s'écarte des traditions de certains Etats membres a été introduite afin de mieux marquer l'indépendance de l'Assemblée à l'égard du Conseil des Communautés. Le second paragraphe de l'article 6 maintient provisoirement, tant qu'un système électoral uniforme n'aura pas été adopté, les régimes d'incompatibilité en vigueur dans les différents Etats membres.

L'article 7 pose le principe selon lequel, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme dont l'Assemblée doit préparer un projet, les élections ont lieu selon une procédure électorale définie par chaque Etat membre. Il est en effet apparu qu'il était impossible d'instaurer d'emblée un régime électoral uniforme dans tous les Etats membres.

L'article 138 du Traité C. E. E. et les articles équivalents des autres traités ne précisant pas quel degré d'uniformité doit avoir la procédure, applicable aux élections au suffrage universel direct, il a été admis (comme il l'avait été dans le projet de 1960) que

l'on peut parler de procédure uniforme dès lors que les élections se déroulent dans tous les Etats membres suivant des règles fondamentales communes. Ces règles fondamentales communes, l'égalité, la liberté, l'universalité des élections ainsi que leur déroulement au suffrage direct, figurent expressément dans l'Acte. Cependant l'impératif final d'un régime électoral uniforme subsiste et le premier paragraphe de l'article 7 invite l'Assemblée à préparer un projet de procédure uniforme qui, pour entrer en vigueur, devra avoir été adopté par le Conseil, puis ratifié par les Etats membres. Cependant l'article 7 ne fixe pas, comme le faisait le projet préparé par l'Assemblée, une échéance à l'issue de laquelle l'Assemblée devra avoir préparé son projet.

L'article 8 rappelle expressément l'interdiction du vote plural.

L'article 9 traite de la date des élections qui peut être fixée librement par chaque Etat membre à l'intérieur d'une même période de quatre jours. Le texte est plus souple que celui du projet de 1960 qui stipulait d'une part que les élections devaient avoir lieu à la même date dans tous les Etats membres et qui, d'autre part, insistait sur leur singularité en ajoutant une disposition selon laquelle elles ne pourraient pas se dérouler en même temps que des élections nationales. Le second paragraphe de l'article 9 porte sur les opérations de dépouillement dans les Etats membres qui — afin que les résultats enregistrés dans les pays qui auraient voté les premiers ne risquent pas d'influencer le comportement des électeurs des pays qui voteraient ultérieurement — ne pourront commencer qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat dont les électeurs auront voté les derniers. Le troisième paragraphe envisage l'hypothèse selon laquelle un Etat retiendrait un scrutin à deux tours, en indiquant que c'est le premier des deux tours qui devra se dérouler au cours de la période de quatre jours commune à tous les Etats membres. L'ensemble de ces dispositions visent à concilier l'impératif selon lequel, pour des raisons psychologiques évidentes, les élections européennes devront se dérouler aussi simultanément que possible dans tous les Etats membres avec la nécessité de tenir compte des situations et des coutumes propres à chaque Etat.

L'article 10 prévoit tout d'abord, qu'après consultation de l'Assemblée, c'est le Conseil qui détermine à l'unanimité la période de quatre jours pendant laquelle devront se dérouler les élections. L'article 10 stipule en second lieu qu'au cas où il s'avérerait impossible d'organiser les élections au terme légal prévu par l'article 3

de l'Acte, le Conseil statuant à l'unanimité après consultation de l'Assemblée, pourrait disposer d'une marge de manœuvre de deux mois autour du terme légal pour déterminer la date des élections. Les deux derniers paragraphes de l'article 10 précisent la date exacte de l'entrée en fonction et de la cessation de fonction d'une Assemblée. L'ensemble de ces dispositions assurent, en conformité avec les usages parlementaires, la nécessaire continuité entre l'Assemblée sortante et l'Assemblée nouvellement élue.

L'article 11 confirme jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme la situation actuelle selon laquelle l'Assemblée vérifie les pouvoirs de ses représentants. Cependant le contrôle du déroulement des élections incombe aux instances nationales.

L'article 12 s'en remet, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure uniforme, aux Etats membres pour établir les procédures destinées à pourvoir aux sièges devenus vacants. Cette solution permet d'envisager l'éventualité d'élections partielles.

L'article 13 permet l'adaptation de l'Acte à des situations qui n'y auraient pas été prévues en définissant une procédure simplifiée par laquelle pourraient être prises les mesures d'application qui se révéleraient utiles. En effet, l'Acte ne comporte que les dispositions indispensables et il est fort concevable que le besoin de réglementations complémentaires puisse se faire sentir. L'article 13 permet au Conseil de pourvoir à ces aménagements sans avoir à recourir à la lourde procédure de revision de l'article 236. Le risque que ces aménagements échappent aux Etats membres est cependant écarté car ils ne pourront prendre effet que s'ils reçoivent l'accord unanime des Neuf au Conseil.

Néanmoins, s'agissant de dispositions concernant l'Assemblée, le rôle de cette dernière est souligné puisque, avant d'arrêter toute disposition, le Conseil devra s'être efforcé de rechercher l'accord de l'Assemblée au sein d'une commission de concertation groupant le Conseil et les représentants de l'Assemblée.

L'article 14 indique de façon logique que l'adoption de l'Acte entraînera la caducité des dispositions des traités qui fixaient, avant son entrée en vigueur, la procédure de désignation des délégués par les parlements nationaux ainsi que les règles de répartition des mandats entre les différents Etats.

L'article 15 stipule que l'Acte est rédigé en langues allemande, anglaise, danoise, française, irlandaise, italienne et néerlandaise,

tous les textes faisant également foi. Cette formule correspond aux dispositions des traités habituellement conclus entre les Etats membres dans le cadre des Communautés.

L'article 16 correspond également à la formulation habituelle des accords conclus entre les Etats membres. Il indique que les dispositions de l'Acte entreront en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées par la décision du 20 septembre 1976.

Trois annexes sont jointes à l'Acte et en font partie intégrante.

L'annexe I indique que les autorités danoises peuvent déterminer les dates auxquelles il sera procédé, au Groenland, aux élections des membres de l'Assemblée.

L'annexe II stipule que le Royaume-Uni appliquera les dispositions de l'Acte uniquement en ce qui concerne le Royaume-Uni.

L'annexe III précise que pour la procédure à suivre au sein de la Commission de concertation prévue par l'article 13, il sera fait recours aux dispositions des paragraphes 5, 6 et 7 de la procédure établie par la déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975.

Une déclaration par laquelle le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne déclare que l'Acte s'appliquera au Land de Berlin est jointe à l'Acte.

QUATRIEME PARTIE

UN PROJET QUI SOULEVE UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS

A. — Les critiques adressées à l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne.

Il s'agirait d'une décision prise à la légère et qui va entraîner un empiétement des compétences de l'Assemblée parlementaire européenne au détriment des parlements nationaux.

Cette double affirmation nous paraît sans fondement. La décision prise par les neuf chefs d'Etat et de Gouvernement le 20 septembre 1976 constitue l'arrivée à maturation d'une éventualité prévue depuis vingt-cinq ans. Nous l'avons rappelé, il s'agit de mettre en œuvre des dispositions incluses dès 1952 dans le traité C. E. C. A., puis confirmées par les Traités de Rome de 1957. Cette affaire a fait l'objet d'études approfondies et de projets précis de la part de l'Assemblée européenne elle-même. Elle a été évoquée à presque toutes les conférences au sommet qui se sont réunies depuis 1969. Tous les gouvernements français en ont accepté le principe et ne s'étaient opposés à sa réalisation que pour des raisons d'opportunité politique.

Le Parlement français, en autorisant la ratification des traités, avait accepté l'éventualité de cette élection et l'accusation de légèreté nous paraît en cette circonstance surprenante.

Sur le second point concernant les compétences de l'Assemblée parlementaire européenne, il est évident que l'Acte du 20 septembre 1976 ne portant que sur le mode d'élection ne modifie pas en soi les compétences de l'Assemblée qui restent celles prévues

par les Traités européens. Il est bien évident également que si ses compétences restent les mêmes, son autorité s'en verra accrue sur le plan politique. Est-ce à dire qu'il s'agira d'une atteinte portée aux compétences des parlements nationaux ? Cela nous paraît inexact.

Dans le système tel qu'il fonctionne actuellement, les décisions qui correspondent à la création d'une législation communautaire sont prises par le Conseil des Ministres sur proposition de la Commission après un simple avis donné par l'Assemblée parlementaire européenne. Que l'autorité de cette Assemblée soit confortée par rapport aux autres organes de la Communauté, et notamment le Conseil des Ministres, ne fera que rétablir un meilleur équilibre des pouvoirs au sein de la Communauté entre ces différents organes. Les parlements nationaux gardent la compétence qui est la leur, et c'est un faux procès qui est ainsi fait à l'Assemblée européenne dont le rôle dans le mécanisme communautaire reste délimité par les traités.

Ceux-ci constituent d'ailleurs une charte évolutive.

Personne ne conteste que la politique communautaire prévue par les Traités, dans les domaines qui sont les siens, est loin d'être réalisée et même satisfaisante. Chacun s'accorde à reconnaître les difficultés de réaliser l'Union économique et monétaire qui est l'un des objectifs fixés. Les politiques communes dans les domaines de l'énergie, des transports, des questions sociales, de l'environnement, sont à peine esquissées. La politique agricole commune — principale réalisation effectuée à ce jour — est menacée ; chacun souhaite que cette politique soit défendue et renforcée. Pour ce faire, il est nécessaire que toutes les institutions de la Communauté voient s'affermir leurs rôles et que l'Assemblée parlementaire européenne devienne l'un des éléments moteurs de cette construction européenne, tout en restant dans le cadre des Traités.

Pour notre part, nous voyons dans l'élection du Parlement au suffrage universel une mesure nécessaire pour assurer la démocratisation des institutions européennes. Faute d'un véritable contrôle démocratique, en effet, les institutions européennes apparaissent actuellement aux peuples de la Communauté comme une lourde technocratie dont le travail considérable s'effectue en vase clos et aboutit à des décisions parfois difficilement compréhensibles par les européens.

La démocratie libérale pratiquée par les neuf pays de la Communauté doit connaître ses prolongements sur le plan européen pour toutes les matières qui ont été déferées par le Traité à ses institutions. Si l'élection au suffrage universel aboutit à un fonctionnement meilleur et plus équilibré de ses institutions, le progrès ainsi apporté à la démocratie en Europe ne peut que recueillir l'assentiment de ceux qui croient à notre forme de société.

Enfin l'Assemblée parlementaire européenne, composée de représentants élus directement par les peuples, devrait être le lieu de rencontre des courants politiques européens et constituer un élément dynamique pour permettre à la construction communautaire d'aller de l'avant comme l'ont souhaité les initiateurs des traités européens et ceux qui les ont suivis.

B. — L'élection de l'Assemblée et l'opinion publique.

Les sondages d'opinion n'ont qu'une valeur relative. Cependant la convergence des indications qu'ils donnent permet de dégager des tendances qui constituent un élément d'appréciation non négligeable. Or *l'ensemble* des sondages réalisés dans *tous* les Etats membres sur une longue période montrent, malgré des divergences parfois sensibles d'un sondage à l'autre, que les opinions favorables à l'élection directe des membres de l'Assemblée des Communautés européennes l'emportent largement dans tous les Etats membres sur les opinions défavorables.

Il reste cependant que, pour de nombreuses raisons dont la technicité fréquente des questions évoquées par les institutions européennes n'est pas la moindre, les problèmes que pose la construction européenne n'intéressent actuellement qu'une frange peu nombreuse de l'opinion publique. L'Assemblée parlementaire des Communautés européennes est au demeurant elle-même mal connue et le fait que ses sessions se déroulent tantôt à Strasbourg, tantôt à Luxembourg, entretient une confusion fréquente avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Mais surtout il est à craindre que le système électoral choisi en France pour l'élection des membres de l'Assemblée (le scrutin proportionnel par liste au niveau national) incitera peu les populations des différentes régions à s'intéresser particulièrement à une élection qui ne leur donnera guère le sentiment de choisir leurs propres représentants au niveau européen.

Il apparaît dans ces conditions important que, dès maintenant, toutes les instances compétentes concourent à préparer l'opinion publique à la perspective de l'élection directe du Parlement européen. Il serait en effet désastreux, tant pour l'avenir du Parlement européen que pour celui du dynamisme même de l'idée européenne, que la première élection au suffrage universel direct se déroule dans l'indifférence, avec une faible participation. Or, il n'est pas trop tôt pour œuvrer, dès maintenant, pour que ce risque soit conjuré. A cet égard une coordination des conditions de la campagne électorale au niveau communautaire semble éminemment souhaitable et cela tant pour des raisons d'équité que pour des raisons psychologiques. Des mesures telles que la mise en place d'un programme d'émissions débats en Eurovision entre les représentants des différents courants d'opinion européens qui présenteront des candidats pourraient par exemple être envisagées.

C. — La date des élections et de l'application intégrale des principes posés à l'article 138 du Traité C. E. E.

La décision par laquelle, le 20 septembre 1976, le Conseil des Communautés a, d'une part, manifesté le désir de tenir la première élection directe de l'Assemblée à « une date unique au cours de la période mai-juin 1978 » et, d'autre part, arrêté les dispositions dont la ratification est soumise à notre approbation dans le présent projet de loi ne clôt pas définitivement la procédure devant conduire aux élections directes. Elle se borne à ouvrir une nouvelle phase qui se subdivise elle-même en trois stades.

— Le stade actuel, tout d'abord, qui est celui de la ratification par tous les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles propres, de l'Acte instituant l'élection directe ;

— Le stade, ensuite (ou simultanément comme c'est le cas pour ce qui est de la France) de la définition et de l'adoption des diverses lois électorales nationales qui régiront les élections directes au Parlement européen ;

— Le stade, enfin, de la détermination, par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation de l'Assemblée de la période exacte de la première élection directe qui n'est pas fixée dans le corps même de l'Acte portant élection directe.

Dans une phase ultérieure par laquelle aucune échéance n'est fixée ni dans l'Acte qui nous est soumis, ni dans la décision du 20 septembre 1976, le Parlement européen devra élaborer un projet de procédure électorale uniforme. Ce projet devra par la suite lui-même être adopté à l'unanimité au Conseil et, le texte ainsi approuvé par le Conseil, devra être ratifié par les Etats membres en conformité avec leurs dispositions constitutionnelles propres. Alors, seulement, le principe des élections directes tel qu'il est défini par les articles 138 du Traité C. E. E., 108 du Traité C. E. E. A. et 21 du Traité C. E. C. A. sera entré en vigueur dans son intégralité.

D. — La question des relations avec les Parlements nationaux des Etats membres.

On vient de voir que l'élection directe des membres de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes sera sans conséquence sur les pouvoirs des parlements nationaux des Etats membres. Le changement de modalités de désignation des membres du Parlement européen ne sera en revanche pas sans effet sur la nature des relations entre ce dernier et les parlements nationaux des Etats membres.

Le double mandat étant facultatif, les représentants au Parlement européen ne seront plus nécessairement membres d'un parlement national et, compte tenu des aléas que comporte toute élection, il n'est pas absurde d'imaginer qu'une assemblée nationale ne soit plus du tout représentée au Parlement européen. L'affaiblissement, voire éventuellement la disparition du lien organique qui unissait jusqu'alors, du fait même de la procédure électorale indirecte, l'Assemblée européenne aux parlements nationaux des Etats membres peut risquer d'engendrer des tensions entre ces derniers et l'Assemblée européenne. Aussi une réflexion sur la recherche de moyens susceptibles d'articuler plus étroitement les relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen est-elle nécessaire, et cela tant au niveau des parlements nationaux des Etats membres qu'à celui de l'Assemblée européenne.

L'institution systématique dans les différents parlements nationaux d'une Commission chargée des Affaires européennes a parfois été suggérée. Il apparaît cependant difficile de spécialiser une commission parlementaire dans l'examen des questions européennes,

qui sont de moins en moins spécifiques et qui couvrent désormais pratiquement l'ensemble des secteurs de compétences des six commissions existant actuellement au Parlement français. Une telle création impliquerait au demeurant en France une modification de l'article 43 de la Constitution, qui fixe à six le nombre des commissions permanentes et il n'est pas certain qu'une telle révision puisse s'effectuer dans de brefs délais. D'autres solutions doivent donc être recherchées, tant sur le plan pratique que sur le plan organique. Sur le plan pratique, différents moyens pourraient être envisagés pour contribuer à décharger les élus européens de certaines obligations inhérentes à leur éventuel mandat parlementaire national, afin qu'ils soient mis en situation de mieux remplir leur mandat européen. Ces mesures ne devraient toutefois pas avoir pour effet de rompre la nécessaire égalité statutaire entre les membres d'une même assemblée. Sur le plan organique, il pourrait paraître opportun d'ouvrir une réflexion sur les avantages et, éventuellement, les inconvénients qu'il y aurait à prévoir dans le Règlement des Assemblées des dispositions permettant l'établissement d'un dialogue avec le Parlement européen ainsi qu'une information régulière sur les activités de ce dernier.

De telles dispositions devraient en toutes circonstances conjurer le risque de voir remises en cause, au niveau des divers parlements nationaux, des décisions qui, d'après le texte des traités, sont de la compétence des Communautés elles-mêmes. Une concertation paraît de toute façon souhaitable afin que les différentes mesures qui seront prises dans les parlements nationaux ne soient ni trop disparates les unes par rapport aux autres, ni contraires au texte et à l'esprit des Traités.

Un effort de recherche s'impose également au niveau du Parlement européen, où la création d'une commission qui serait chargée des relations avec les parlements nationaux apparaît comme l'un des indispensables compléments aux structures ou aux procédures qu'il conviendra de mettre en place dans les parlements nationaux.

E. — La forme du projet de loi.

Le projet de loi qui nous est soumis pose un problème particulier dans la mesure où la rédaction de son article 2 s'écarte des usages en matière de ratification de textes internationaux. Cet article stipule que toute modification, de droit ou de fait, des compétences de l'Assemblée parlementaire des Communautés européennes qui n'aurait pas fait l'objet d'une approbation expresse par chacun des Etats membres serait de nul effet à l'égard de la France. Quelles que soient les préoccupations d'apaisement à l'égard d'une partie de l'opinion inquiète d'une augmentation éventuelle des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne à la suite de son élection au suffrage universel direct, qui ont pu inspirer la rédaction de cette disposition, nous sommes conduits à émettre des doutes sur son utilité et son efficacité.

Son utilité au regard du traité. — Toute modification dans les pouvoirs de l'Assemblée qui pourrait intervenir à la suite de l'élection directe de ses membres impliquerait *ipso facto* une modification des Traités conformément à la procédure prévue à l'article 236 du Traité C. E. E. Cette procédure rendrait, au demeurant, indispensable, une approbation puis une ratification par tous les Etats membres des amendements ainsi apportés au Traité.

Son efficacité au regard du droit international. — La disposition dont il s'agit est, en effet, décidée unilatéralement par la France postérieurement aux décisions adoptées le 20 septembre 1976 par les Neuf. De ce fait, ses effets à l'égard des décisions préalablement arrêtées avec nos partenaires nous apparaissent aléatoires.

CONCLUSION

L'Acte conclu le 20 septembre 1976 entre les représentants des neuf Etats de la Communauté européenne sera-t-il considéré par les historiens comme un tournant de l'Europe ou comme une simple « réformette » sans influence réelle sur l'avenir de notre continent ? Nous pensons qu'il ne mérite « ni cet excès d'honneur ni cette indignité », mais qu'il s'agit là d'une décision nécessaire et sage qui s'inscrit dans le long processus commencé le 9 mai 1950 par la déclaration historique de Robert Schuman tendant à transformer la nature des relations des peuples européens et à affirmer la solidarité de leur destin.

La Communauté européenne est une œuvre de longue haleine ; malgré ses insuffisances et ses imperfections actuelles, beaucoup a déjà été réalisé ; il nous suffit de nous reporter à quelques décennies en arrière pour mesurer le chemin parcouru.

Mais la voie qui est devant nous pour parvenir au but est encore ardue et semée d'embûches : pour cela le concours des peuples européens est maintenant indispensable. L'élection au suffrage universel des représentants à l'Assemblée européenne devrait donner à l'Europe le souffle qui lui manque et sans lequel la grande œuvre de notre génération risquerait de demeurer inachevée et stérile.

C'est dans ce sens que votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, a chargé votre rapporteur de vous demander d'approuver le projet de loi qui nous est soumis dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale en vertu de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

*
* *

Au cours de l'examen en commission et du large débat qui s'est instauré, M. Bayrou a rappelé que les membres de son groupe sont, et ont toujours été attachés à la construction européenne et

ne sont pas opposés au principe de l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct. Le projet soumis au Parlement lui paraît cependant comporter des dangers en l'absence de garanties internationales contre d'éventuels débordements de compétences de l'Assemblée.

M. Boucheny et M. Guyot ont fait part de craintes analogues et ont fait connaître leur intention de déposer des amendements au texte du projet de loi de ratification afin d'éviter tout empiétement des pouvoirs de l'Assemblée européenne.

M. Giraud a montré, par des exemples précis, que les gouvernements restaient maîtres des décisions en matière communautaire. Il a indiqué qu'il paraissait, dans ces conditions, peu dangereux pour la souveraineté nationale et utile pour la démocratie, d'améliorer la représentativité de l'Assemblée.

Après avoir souligné les charges inhérentes à l'exercice du double mandat, M. Giraud a émis le souhait que la question du droit de vote des travailleurs migrants soit examinée d'une manière positive par les gouvernements.

M. Andrieux a demandé des précisions sur la portée du vote du Sénat, compte tenu, d'une part de l'utilisation par le Gouvernement de la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, et, d'autre part, de la rédaction de l'article 47 du Règlement.

A l'issue de la discussion à laquelle ont pris part également M. Ménard, le rapporteur et le président, les conclusions du rapport de M. Claude Mont tendant à l'adoption conforme du texte considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale, mises aux voix, ont été adoptées à l'unanimité, cinq commissaires s'étant abstenus.

PROJET DE LOI

(considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale en vertu de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.)

Article premier.

Vu la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, est autorisée l'approbation des dispositions annexées à la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

Art. 2.

Toute modification des compétences de l'Assemblée des Communautés européennes, telles qu'elles sont fixées à la date de signature de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, qui n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation de ratification ou d'approbation suivant les dispositions des Traités de Paris et de Rome, et qui, le cas échéant, n'aurait pas donné lieu à une révision de la Constitution conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976, serait de nul effet à l'égard de la France.

Il en serait de même de tout acte de l'Assemblée des Communautés européennes qui, sans se fonder sur une modification expresse de ses compétences, les outrepasserait en fait.

(1) Voir le document annexé au n° 394 (1976-1977).

ANNEXE I

LA DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(30 décembre 1976).

Conseil constitutionnel. — Décision du 30 décembre 1976.
Journal officiel de la République française, Paris, 31 décembre 1976.

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 3 décembre 1976, par le Président de la République, en application des dispositions de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection de l'Assemblée au suffrage universel direct comporte une clause contraire à la Constitution ;

Vu (...)

Considérant que la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et l'Acte qui y est annexé ont pour seul objet de stipuler que les représentants à l'Assemblée des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct et de fixer certaines conditions de cette élection ;

Considérant que, si le préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celui de la Constitution de 1958, dispose que, sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix, aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit ;

Considérant que l'acte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne contient aucune disposition ayant pour objet de modifier les compétences et pouvoirs limitativement attribués dans le texte des traités aux Communautés européennes, et en particulier, à leur Assemblée par les Etats membres ou de modifier la nature de cette Assemblée, qui demeure composée de représentants de chacun des peuples de ces Etats ;

Considérant que l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des Etats membres à l'Assemblée des Communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République, et notamment du Parlement ; que toutes transformations ou dérogations ne pourraient résulter que d'une nouvelle modification des Traités, susceptible de donner lieu à l'application tant des articles figurant au titre VI que de l'article 61 de la Constitution ;

Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'Assemblée des Communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de « procédure électorale uniforme » dont il est fait mention à l'article 7 de l'Acte soumis au Conseil constitutionnel ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe ; que, de façon générale, les textes d'application de cet acte devront respecter les principes énoncés ci-dessus ainsi que tous autres principes de valeur constitutionnelle ;

Considérant que la souveraineté qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'acte du 20 septembre 1976 est relatif à l'élection des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française et qui ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale ; que, par suite, la conformité à la Constitution de l'engagement international soumis au Conseil constitutionnel n'a pas à être appréciée au regard des articles 23 et 24 de la Constitution, qui sont relatifs à l'aménagement des compétences et des procédures concernant les institutions participant à l'exercice de la souveraineté française,

Déclare :

ARTICLE PREMIER. — Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 20 septembre 1976 et l'acte qui y est annexé ne comportent pas de clause contraire à la Constitution.

ARTICLE 2. — La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 29 et 30 décembre 1976.

ANNEXE II

LA PROCEDURE DE REVISION DES TRAITES

.....

Article 236 du traité instituant la C. E. E.

Le Gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent Traité.

Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent Traité.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.