



Doc. 352

15 juin 1955

Elections des Représentants au suffrage universel direct

Projet de directive

déposée par la Commission des questions politiques et de la démocratie

Projet de directive

L'Assemblée,

Désireuse d'étudier le problème de l'élection des Représentants au suffrage universel direct en collaboration avec l'Assemblée Commune,

Invite son Bureau à prendre contact avec le Bureau de l'Assemblée Commune en vue d'associer la commission des Affaires Générales aux travaux du groupe de travail de l'Assemblée Commune dans la mesure où ils concernent cette question.

Exposé des motifs - (présenté par M. MOMMER, rapporteur)

I. Objet de la motion

1. Lors de la discussion du rapport préliminaire de la commission des Affaires Générales sur le message spécial du Comité des Ministres, M. Bichet a présenté, le 15 septembre 1954, une proposition de résolution ([Doc. 274](#)) tendant :

- a. à inviter les six gouvernements membres de la C. E. C. A., conformément à l'article 21 du traité, à faire procéder dans un délai d'un an à l'élection au suffrage universel direct des délégués à l'Assemblée Commune, selon la procédure fixée par chacun des pays;
- b. à inviter les pays membres du Conseil de l'Europe — et tout spécialement les six pays membres de la C. E. C. A. — à adopter, conformément à l'article 25 du Statut, une procédure d'élection au suffrage universel direct des Représentants à l'Assemblée Consultative et de faire procéder à des élections dans un délai d'un an.

2. M. Bichet a indiqué les raisons suivantes, tant dans sa motion que dans sa déclaration verbale, pour appuyer sa proposition.

- a. La nécessité pour les peuples, européens de prendre conscience de leur solidarité et de maintenir ainsi que de construire des institutions supranationales. Cette conscience ne peut se manifester dans les peuples que dans la mesure où ils seront directement associés à la vie même des institutions européennes, ce qui serait possible par l'élection au suffrage universel direct des Représentants aux institutions européennes existantes.
- b. Les institutions européennes seraient d'autant plus fortes qu'elles seraient soumises à un contrôle démocratique.
- c. Pour l'Assemblée de la Communauté Européenne de Défense, qui devait être, à quelques détails près, identique à l'Assemblée Commune, avait été demandée l'élection au suffrage universel direct. Il semble donc logique que cette demande fût valable pour l'Assemblée Commune.



- d. L'élection au suffrage universel est le seul moyen permettant de connaître l'opinion publique quant aux questions européennes. Dans les élections nationales, l'opinion publique est surtout influencée par les problèmes intérieurs.
- e. La réalisation de ces élections serait facilitée par l'article 21 du traité instituant la C. E. C. A. et par l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe, qui prévoient une telle procédure sans que de nouveaux accords intergouvernementaux soient nécessaires.¹
- f. Bien qu'il soit désirable que tous les pays acceptent de telles élections, rien ne s'oppose, d'après les articles 21 et 25 respectivement, à ce que chacun en prenne séparément l'initiative.
- g. Dans les pays membres de la C. E. C. A., les Représentants aux deux Assemblées pourraient être élus en même temps.

II, Proposition de la Commission politique de l'Assemblée Commune

3. La Commission politique de l'Assemblée Commune, dont le rapporteur est M. Teitgen, a présenté, au cours de la séance du 2 décembre 1954, la proposition ci-après qui a été adoptée :

« L'Assemblée Commune

V. Demande à son Bureau de la saisir d'une proposition tendant à constituer un groupe de travail, chargé de faire rapport à l'Assemblée sur :

(b) la procédure pouvant être envisagée en vue de rechercher des solutions opportunes et efficaces sur :

3. les problèmes de l'élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée. »

Il en ressort que cette proposition est bien moins étendue que celle de M. Bichet, l'Assemblée Commune n'ayant pas été invitée à reconnaître le principe des élections directes de ses membres, mais à demander à son Bureau de lui soumettre les propositions d'un groupe de travail chargé de faire rapport sur le problème des élections directes.

4. "Un bref débat sur le problème des élections directes a eu lieu à l'Assemblée Commune, au cours duquel M. Debré a rejeté les élections directes, parce qu'elles lui semblaient peu conformes dans une assemblée ne s'occupant que de charbon et d'acier, qu'elles ne pouvaient amener qu'une faible participation au vote et qu'elles devaient mener par détours, dans l'esprit de ses défenseurs, à une assemblée constituante et à un organisme politique supranational. M. Teitgen a contesté cette déclaration en appelant l'attention sur le fait que le traité prévoyait lui-même la possibilité d'élections directes et le développement général des activités de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

5. A la fin de la discussion du rapport présenté par le président Pella sur ce sujet, l'Assemblée Commune a adopté, le 9 mai 1955, une résolution ainsi conçue :

« L'Assemblée Commune,

Vu la résolution adoptée par elle, le 2 décembre 1954 relative aux pouvoirs de l'Assemblée Commune et à leur exercice,

1. Décide de constituer, en vue de faire rapport à l'Assemblée sur les questions énumérées au titre V de la résolution précitée, un groupe de travail d'environ 26 membres, doté du statut d'une commission spéciale;

4. Donne mandat au Bureau, agissant en consultation avec le Comité des Présidents, d'autoriser le groupe de travail à entreprendre l'étude au fond des questions posées dans le titre V (b) de la résolution précitée, si l'avancement des travaux le justifie, et d'organiser dans le tel cas les rapports entre le groupe de travail et les commissions générales. »

III. Etendue de la proposition

1. Article 21 du traité instituant la C. H. C. A. : « 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. » - Article 25 du Statut du Conseil de l'Europe : «(a) L'Assemblée Consultative est composée de représentants de chaque Membre élus par son parlement ou désignés selon une procédure fixée par celui-ci, sous réserve toutefois que le gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas. Tout Représentant doit avoir la nationalité du Membre qu'il représente. 11 ne peut être en même temps membre du Comité des Ministres. »

6. La proposition Bichet vise deux objectifs se distinguant légèrement l'un de l'autre :

- a. l'élection directe de l'Assemblée Consultative;
- b. l'élection directe de l'Assemblée Commune.

L'attitude positive ou négative de l'Assemblée Consultative a une portée différente, selon qu'elle se rapporte à elle-même ou à l'Assemblée Commune. Il est à noter particulièrement que la proposition Bichet ne fait aucune allusion à une question qui avait joué un certain rôle dans les délibérations antérieures sur la révision du Statut du Conseil, à savoir : les élections directes de l'Assemblée Consultative sur la base d'une loi électorale commune dans les pays membres. Ces élections directes auraient impliqué une révision du Statut et soulevé de nombreux problèmes qui ont déjà été examinés à fond dans une étude spéciale du rapporteur Mackay. La proposition Bichet tient compte de l'opinion majoritaire de l'Assemblée, d'après laquelle une révision du Statut pourrait être envisagée uniquement comme mesure extrême, et son acceptation ne pourrait être espérée que si la nécessité absolue en était reconnue par suite de l'évolution de la situation actuelle.

7. La proposition Bichet reste-t-elle dans le cadre du Statut actuel? La proposition tendant à l'élection directe des membres de l'Assemblée Commune reste sans aucun doute dans le cadre du traité de la C. E. C. A. Le texte est suffisamment clair sur ce point : « ... ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante. »

En comparaison de ce texte sans équivoque, l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe ne prévoit pas avec la même clarté la possibilité des élections au suffrage universel direct, étant donné que la définition, d'après laquelle la procédure de nomination des Représentants est à fixer par les parlements nationaux, est complétée par les mots : « ... sous réserve toutefois que le gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires quand le parlement n'est pas en session...»

Cette réserve pourrait signifier que chaque gouvernement devrait avoir la possibilité de pourvoir aux sièges devenus vacants quand le parlement n'est pas en session. Mais cette réserve qui est en faveur du gouvernement a, de son côté, été restreinte en faveur du parlement par l'adjonction du membre de phrase suivant : « ... et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas. »

Donc, si le parlement a fixé une procédure à ce sujet, celle-ci est valable. Une loi électorale adoptée par le parlement, qui, comme toute loi électorale, règle les mesures à prendre lorsqu'un siège devient vacant, répond à ce besoin.

Ainsi, nous arrivons à la conclusion que, si l'article 25 ne prévoit pas explicitement la possibilité des élections au suffrage universel direct, comme le traité de la C. E. C. A., son texte ne présente aucun obstacle à l'adoption d'une loi électorale qui serait en vigueur sur le territoire de l'État membre intéressé.

8. Étant donné qu'il ne s'agit, dans la proposition Bichet, que de mesures à prendre dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe et du traité de la C. E. C. A., et que l'Assemblée Consultative n'a — du moins pour l'instant — qu'à décider si elle accepte le principe des élections directes et s'il y a lieu de soumettre cette idée aux pays membres par une résolution qui ne les engagerait nullement, ou avec plus de force par une recommandation au Comité des Ministres, il n'est pas nécessaire de développer les détails du système électoral et la date des élections. Ce n'est qu'au moment où tous ou plusieurs États membres du Conseil, ou de la Communauté, seront prêts à procéder à l'élection au suffrage universel direct à l'une des Assemblées, ou aux deux, qu'il serait souhaitable de déterminer, dans la mesure du possible, le système électoral et la date des élections.

9. Pour lui permettre de juger de l'opportunité d'introduire les élections directes, pour les deux Assemblées ou seulement pour l'une d'elles, l'Assemblée Consultative [devrait examiner s'il est préférable qu'elle transmette d'abord aux gouvernements membres une recommandation à cet effet ou qu'elle suive le procédé inverse, également possible, qui consisterait à amener les pays membres — ne serait-ce que l'un ou plusieurs d'entre eux — à prendre une décision de principe sur l'application de la procédure des élections directes selon les articles 21 et 25 respectivement. Une telle décision pourrait être prise sous la réserve de n'être valable qu'au cas où d'autres États membres, sinon tous, seraient prêts à procéder de même. Si, par contre, les conditions politiques d'un État membre étaient particulièrement favorables à l'adoption du système des élections directes, cet État pourrait donner l'exemple, par application de la « méthode unilatérale » dont il est question dans le Doc. 264 (1954) ; il faciliterait ainsi la décision aux autres.

L'Assemblée devra donc décider si elle doit recommander aux États membres, conformément à la proposition Bichet, d'instituer les élections directes, ou si elle préfère attirer l'attention des signataires et promoteurs de cette proposition sur les avantages de la méthode unilatérale, en les priant de faire des propositions dans leurs parlements respectifs, en vue d'exploiter les possibilités contenues dans les articles 21 et 25.

10. Si l'Assemblée s'engage dans cette dernière voie, elle échappe au danger de saper sa propre autorité, en adoptant des recommandations qui n'auraient aucune chance d'obtenir une majorité dans les parlements nationaux. Jusqu'à présent, aucun gouvernement membre, ni la majorité d'aucun parlement ne se sont prononcés, à notre connaissance, en faveur du principe de la proposition Bichet.

IV. Avantages et inconvénients de la proposition

11. Il existe une corrélation entre le mode d'élection d'une assemblée et son influence politique. Une assemblée politique élue au suffrage indirect n'a pas l'autorité d'une assemblée élue directement au suffrage universel. L'intention fondamentale de la proposition Bichet est de faire en sorte que cet état de choses profite à la cause de l'unité européenne. Sans que leur compétence statutaire soit modifiée, les deux Assemblées verraient leur autorité politique considérablement renforcée et pourraient user de ce surcroît d'influence pour mener activement une politique d'unification. Certes, si cette activité devait entraîner la transformation de l'Assemblée Commune en une assemblée constituante, ceux dont M. Debré s'est fait l'interprète devant l'Assemblée Commune et qui s'opposent par principe à toute institution supranationale verraient dans cet avantage un inconvénient de nature politique. On peut prétendre, en revanche, que cette autorité accrue pourraient également s'employer en faveur des activités européennes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe et du traité instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier sans aller aussi loin que le craint M. Debré. Ici se pose toutefois la question de savoir si la compétence actuelle de ces deux Assemblées est assez large pour justifier le recours à des élections générales et directes. N'est-il pas à craindre que l'insuffisance des pouvoirs de ces Assemblées, notamment de l'Assemblée Consultative, ne porte atteinte au prestige — important en démocratie — des élections, et n'aboutisse au désintéressement du corps électoral et à une abstention massive? En d'autres termes, l'importance des élections directes ne correspondrait pas à l'importance des assemblées à élire comme ce serait le cas pour des élections aux parlements nationaux. Les Assemblées pourraient certes tirer avantage du recours aux élections directes, mais les moyens mis en oeuvre pourraient eux-mêmes souffrir de ce qu'ils seraient disproportionnés au prestige des assemblées ainsi élues.

12. Les élections générales constituent d'énormes campagnes de propagande en faveur d'une participation active de la population à la vie politique. M. Bichet désire expressément tirer profit de cette situation en faveur de la cause européenne, et il ne saurait certes y avoir de moyen mieux approprié pour intéresser l'opinion publique à la politique européenne. Toutefois, là encore, cette propagande risque de paraître vide si elle n'est précédée et suivie d'importantes réalisations européennes. Si la propagande ne correspond pas à des réalisations véritables, elle est, à la longue, source de déception et de désintéressement.

13. Ces inconvénients pourraient être surmontés si, en premier lieu, les deux élections envisagées se tenaient conjointement, comme le propose M. Bichet. Peut-être pourrait-on même les combiner avec les élections parlementaires nationales. Ce n'est que dans ce dernier cas que serait levée l'objection selon laquelle des élections européennes entraîneraient des frais exagérés par rapport aux pouvoirs des deux Assemblées. Les élections au Bundestag coûtent à la République Fédérale d'Allemagne 5 millions de DM. Les frais de campagne électorale des partis en présence sont beaucoup plus élevés (sans parler de la dépense nerveuse des candidats eux-mêmes). Il suffira de comparer à ce chiffre le budget du Conseil de l'Europe et le budget des Représentants allemands à l'Assemblée Consultative ².

14. Une difficulté considérable, en ce qui concerne les élections directes, réside dans la disproportion entre le nombre des sièges et le chiffre de la population. Si la proposition Bichet a l'avantage d'être applicable sans modification du Statut du Conseil ou du traité de la Communauté, elle a l'inconvénient de maintenir les Assemblées dans leur composition numérique actuelle. Dans les parlements des États membres, on compte que chaque député représente ³:

Pays - population - Electeurs

Belgique - 41.000 - 27.000

Danemark - 27.000 - 17.000

France⁴ - 68.000 - 45.000

République Fédérale d'Allemagne - 110.000 - 77.000

2. Budget des Représentants allemands à l'Assemblée Consultative : 26.000.000 de francs. Budget du Conseil de l'Europe pour 1954 : 899.700.000 francs.

3. Ces chiffres sont tirés de l'étude de M. Mackay de mai 1951. Ils correspondent encore approximativement à la situation actuelle.

Grèce - 31.000 - 18.000⁵

Islande - 4.000 - 2.000

Irlande - 20.000 - 12.000

Italie - 80.000 - 51.000

Luxembourg - 6.000 - 4.000

Pays-Bas - 1.01.000 - 49.000

Norvège - 22.000 - 14.000

Sarre - 19.500 - 12.000

Suède - 30.000 - 20.000

Turquie - 39.000 - 18.000

Royaume- Uni - 79.000 - 55.000

A l'Assemblée Consultative (membres titulaires seulement) et à l'Assemblée Commune, un candidat élu représenterait :

Assemblée Consultative

Population : 1.960.000

Électeurs : 1.230.000

Assemblée Commune

Population : 2.050.000

Électeurs : 1.300.000

Il ne pourrait plus être question de relations personnelles entre l'élu et ses électeurs : la liste serait trop restreinte ou, dans un système électoral majoritaire, la circonscription trop étendue; pour augmenter comme il conviendrait le nombre des Représentants aux Assemblées, il faudrait modifier le Statut et le traité. Il ne paraît guère possible, dans les conditions actuelles, d'obtenir de certains au moins des Membres du Conseil de l'Europe l'amendement nécessaire du Statut. Cette difficulté paraîtrait pouvoir être résolue en combinant les élections européennes avec des élections nationales. Cette façon de procéder ne permettrait toutefois de lever quelques objections qu'aux dépens de l'intérêt que revêtirait des élections européennes spéciales du point de vue de la propagande. Auprès de l'élection de plusieurs centaines de députés aux puissants parlements nationaux, l'élection simultanée de quelques représentants aux Assemblées européennes serait un accessoire qui soulèverait des commentaires sardoniques regrettables.

15. L'importance politique de l'Assemblée Consultative et de l'Assemblée Commune se trouve renforcée par le fait que leurs membres sont en même temps membres de parlements nationaux; dans le cas de l'Assemblée Consultative, c'est même là le seul fondement de son autorité. Tant que ces Assemblées n'auront pas un statut leur assurant des pouvoirs étendus, cette situation ne devra pas être modifiée. L'élection directe des Représentants soulève la question des modalités selon lesquelles pourra être garantie par la loi électorale cette liaison personnelle des Assemblées européennes avec les parlements nationaux. Il serait en effet impossible de faire dépendre de la qualité de membre d'un parlement national l'éligibilité et le maintien du mandat des représentants aux Assemblées européennes.

16. Exposant sa proposition à l'Assemblée, M. Bichet a prévenu l'objection visant l'autorité— et, ajouterai-je, la cohésion — d'une assemblée dont les membres seraient désignés selon des modalités diverses. Quelles seraient, pour l'Assemblée Consultative, les conséquences de l'élection directe, dans les pays membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier, des Représentants aux Assemblées européennes, si les méthodes actuelles de désignation étaient maintenues dans les autres pays? M. Bichet a signalé à ce sujet que, dans

4. Electorat du territoire métropolitain seul (550 députés, 25.000.000 électeurs). Toutefois, l'Assemblée Nationale représente l'ensemble de la République, c'est-à-dire également les départements et les territoires d'outremer (620 députés, 45.000.000 électeurs potentiels).

5. Estimation. Aux dernières élections législatives, seuls les hommes avaient le droit de vote; le quotient électoral était alors de 8.000 électeurs hommes pour un député.

certaines parlements nationaux, notamment dans le Sénat belge, des parlementaires élus au suffrage direct siègent à côté de parlementaires élus au suffrage indirect sans que l'autorité de l'assemblée en souffre. En revanche, le rapporteur se demande si l'institution d'élections directes dans un groupe d'États ayant déjà entre eux les relations étroites qu'ont les Membres de la Communauté du Charbon et de l'Acier ne serait pas de nature à accroître la tension au sein de l'Assemblée Consultative.

17. Deux considérations, relatives à la situation des petits partis et des communistes, se posent encore. Il est vrai que des élections européennes constitueraient une menace pour les partis qui n'occupent que quelques sièges dans les parlements nationaux. Cependant, cette menace n'existerait que dans le cas où le scrutin uninominal majoritaire serait appliqué, non pas lorsque l'élection se ferait par scrutin de listes. Par ailleurs, chaque parlement national resterait libre d'appliquer toute disposition qui semblerait utile aux partis. En ce qui concerne la participation des communistes, il y aurait en effet lieu de prévoir leur entrée dans les Assemblées européennes lorsque les Représentants seront élus au suffrage universel. Cependant, les institutions européennes devront tôt ou tard affronter cet aspect des réalités européennes.

V. Conclusions

18. (1) L'élection directe des membres des Assemblées européennes permettrait de familiariser la population des pays membres avec les problèmes européens et de les associer à l'oeuvre européenne.

(2) Le Statut du Conseil de l'Europe et le traité instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier permettent à chaque État membre d'organiser de telles élections par décision unilatérale.

3) Les élections directes soulèvent des objections fondées sur :

- a. la disproportion entre les moyens mis en oeuvre et l'importance limitée des Assemblées européennes;
- b. la disproportion entre le nombre des Représentants à élire et le chiffre de la population (quotient électoral);
- c. le fait qu'il conviendrait de maintenir une relation organique entre les Assemblées européennes et les parlements nationaux jusqu'à la création d'une véritable assemblée législative européenne.

(4) L'Assemblée Consultative ne devrait émettre une recommandation éventuelle qu'en son nom propre et non en ce qui concerne l'Assemblée Commune qui étudie déjà de son côté le problème des élections directes.

(5) L'Assemblée ne devrait émettre aucune recommandation si elle n'est assurée de l'appui d'un certain nombre de gouvernements et de parlements.

(6) L'Assemblée devrait inviter ceux de ses membres qui sont convaincus que la proposition Bichet est à la fois utile et réalisable à entreprendre, au sein de leurs parlements nationaux, les démarches nécessaires pour qu'il y soit donné suite.

VI. Suites à donner à la proposition

19. Puisque l'Assemblée Commune doit constituer un groupe de travail chargé également de s'occuper du problème des élections directes, il paraît souhaitable de poursuivre en commun, et sur un pied d'égalité, l'étude de la question. Le rapporteur propose en conséquence d'inviter le Bureau, par la directive ci-dessus, à prendre contact avec le Bureau de l'Assemblée Commune pour réaliser, dans ce domaine, une coopération pratique.