L’Acte unique européen

MARIE-FRANÇOISE LABOUZ*

L’Acte unique européen1 signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à la Haye le 28 février 1986, à l’issue des travaux d’une Conférence intergouvernementale2, puis soumis à l’épreuve d’une ratification par les

* Maître de conférences à l’Université de Paris X (Nanterre).


douze États membres de la Communauté européenne, fera-t-il mentir le dicton « donner et retenir ne vaut »?


6. Id., p. 62.
pompes dans l’Acte unique mais pour être faussement communautarisée. Soustraite expressément au Titre II, elle est toujours régie par des pratiques non communautaires, codifiées pour l’essentiel. L’Acte européen méritait pourtant son libellé d’Acte unique défendu par la Commission, après que la Conférence intergouvernementale eût évité la rédaction d’un projet séparé de traité de coopération politique qui eût sans doute signifié le rejet de l’idée d’Union européenne. Surtout, cette même « Coopération politique » au sommet est loin de résumer toute la coopération interétatique des Douze. Le système communautaire est marqué tant dans les Traités de base que dans son fonctionnement et le droit dérivé qu’il produit, par l’emploi combiné des deux méthodes d’action. Or le binôme intégration/coopération transcende la répartition des compétences inscrites dans les Traités institutifs, qui connaissent déjà le « gradualisme des méthodes » 7.

Ainsi la dialectique de l’intégration/coopération imprègne aujourd’hui fortement les méthodes et les buts des politiques dites communes. La Communauté européenne confrontée à la mutation de l’économie mondiale, est en proie aux démons protectionnistes qui sévissent tous azimuts. Cette Communauté connaît depuis le milieu des années soixante-dix une puissante dérive intergouvernementale, longtemps subie par la Commission de Bruxelles et que le Parlement européen tend toujours d’endiguer.

L’Acte unique en procède logiquement. C’est dire que de longue date, dans tous les secteurs proprement communautaires et non pas seulement dans le domaine de la « Coopération politique », les intérêts nationaux au demeurant souvent honorables, ont droit de cité à toutes les étapes du processus de décision si bien que la coopération, qu’il s’agisse de la méthode d’action ou de son résultat sur les politiques économiques, s’est assurée un net avantage sur l’intégration, censée promouvoir l’intérêt général. L’acquis d’intégration auquel l’Acte unique fait une révérence obligée 8 est né des effets des transferts — partiels et progressifs — des compétences nationales au profit des institutions communes. L’intégration économique est cependant toujours en chantier, configurée au fil des arrêtés de la Cour de Justice des Communautés européennes, sur la notion d’unité du marché. Le « territoire » économique de la Communauté n’est pas encore libéré d’entraves techniques et fiscales, plus de quinze ans après la suppression des barrières douanières et contingentes intérieures. Autant d’obstacles non tarifaires tenaces que les directives du Conseil des ministres demandent aux États de lever et que la Cour de Luxembourg

7. *Id.*, p. 57.
8. Voir Acte unique européen, préambule.
censure inlassablement, tel Sisyphe sur son rocher. La liberté de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux est donc restreinte dans les faits ; la production industrielle privée d'un vaste espace d'accueil des secteurs technologiques réclamé par les programmes de recherche-développement ; l'Europe des Douze encore tournée vers des activités traditionnelles excédentaires et en restructuration (agriculture, textile, sidérurgie, chantiers navals). Dès lors, l'adéquation dans l'Acte unique européen des moyens d'action aux objectifs communautaires comme l'évaluation du sort prévisible de l'acquis jurisprudentiel, se mesure à l'aune des logiques d'intégration et de coopération. Fortement conflictuelles depuis la première élection directe de l'Assemblée européenne en 1979 et l'émergence d'un « triangle institutionnel » 9, ces deux logiques sont en rapport dialectique dans l'Acte unique européen comme dans la pratique communautaire. Unique, l'Acte européen est surtout complexe et ambigu, comme il ressort des onze Déclarations adoptées par la Conférence et des neuf Déclarations dont elle a pris acte dans l'Acte final. De ces données dépendaient les douze ratifications exigées par l'article 236 C.E.E. et c'est aussi le sens du débat parlementaire français, évoqué en guise de conclusion.

I. — LES CONCESSIONS À
LA LOGIQUE D'INTÉGRATION

Le Titre I sur les « Dispositions communes » est provisoirement exception de l'examen car il vise pour l'essentiel la « Coopération politique » du Titre III dont il entend montrer toute la spécificité en ne l'intégrant pas au traité C.E.E. 10 même s'il proclame que « les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne » 11. Il faut donc faire fi des libellés d'autant que le Titre II

10. L'article 1, 3° alinéa de l'Acte unique européen dispose que la coopération politique est régie par le Titre III, confirme et complète les procédures adoptées lors des Conseils européens, notamment la Déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart de 1983 ainsi que les pratiques « progressivement établies entre États membres ».
11. Acte unique européen, art. 1, al. 1.

A. — L’achèvement du « grand marché intérieur »


hommage appuyé aux droits de l’Homme et à la démocratie dans le préambule de l’Acte. Surtout, quelle sera l’incidence de la Déclaration finale de la Conférence selon laquelle « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d’effets juridiques automatiques »? Serait-ce comme l’a soutenu P. Pescatore, la reconnaissance détournée d’une nouvelle période de transition, à durée indéterminée cette fois, qui viendrait se superposer aux périodes d’adaptation des nouveaux adhérents dont l’existence n’est pas remise en cause ? Dans ce cas, les États membres ont-ils entendu faire échec à la jurisprudence de la C.J.C.E. qui accorde à une obligation de faire — lorsqu’elle est claire, suffisante et inconditionnelle — des effets directs à l’expiration d’un délai fixé ? C’est douteux, ni les négociations ni la lettre de l’Acte unique n’accréditent une telle interprétation — comme l’écrit H. Glaesner, les articles visés par l’article 8A « ne concernent pas les règles existantes relatives au marché commun » et il semble bien que seules les « règles non encore harmonisées » en 1992 puissent bénéficier de l’élasticité du délai. S’il est vraisemblable que cette Déclaration finale écarte une proposition de la Commission sur une date « guillotine », l’agacement d’une partie de la doctrine souligne assez la rédaction détestable de l’Acte unique européen.


18. GLAESNER, loc. cit. supra, note 2, p. 311.

19. Id., p. 300.
Interprétatif semble aussi l'article 10 bien que « complétant » l'article 145 C.E.E. par la mention au bénéfice de la Commission européenne des « compétences d'exécution des règles que le Conseil établit ». Or l'article 155 C.E.E. in fine y pourvoit déjà, « en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun », si bien que ce « double emploi » pourrait signifier la volonté des États membres de contenir dans des limites jugées acceptables les délégations de compétence consenties jusqu'ici avec parcimonie par le Conseil et qu'il se propose d'user plus généralement pour la réalisation du « grand marché intérieur ». Les spécifications 21 de l'article 10 pourraient le donner à penser. Elles encadrent comme par le passé la délégation de la compétence d'exécution par l'énoncé préalable des « principes et règles » de base adoptés au Conseil à l'unanimité. Une Déclaration finale de la Conférence demande même au Conseil d'adopter ces mesures « avant l'entrée en vigueur de l'Acte ». À l'opposé, il a été soutenu 22 que le pouvoir de l'Exécutif collégial de prendre les règlements complémentaires d'application des règlements de base du Conseil, se trouvait à la fois renforcé et rationalisé par la nouvelle disposition. L'ambiguïté est donc de taille puisqu'elle affecte la définition même de l'équilibre institutionnel et la réalisation du marché unifié. Faut-il alors suivre l'analyse de la Commission qui souhaitait voir sa compétence d'exécution rendue de droit commun ? L'on peut objecter que l'article 145 est relatif au Conseil et non aux pouvoirs de la Commission toujours régis par l'article 155 qu'il aurait fallu en bonne logique modifier. Supposée générale, cette compétence d'exécution déléguée n'est alors ni automatique, ni inconditionnelle ! En effet, selon l'article 145 nouveau, la rétention de la compétence d'exécution demeure toujours licite dans des cas spécifiques à la discrétion du Conseil. De même, si les « règles du jeu » sont fixes à l'avance et non « au coup par coup », le Conseil se réserve en sus le soin de fixer des modalités particulières d'exécution. À vrai dire, le Conseil n'a nullement entendu se dessaisir au profit de la Commission comme le montre aussi la question du sort des nombreux comités-lobbies, placés de longue date auprès de la Commission. Une Déclaration finale se prononce pour une réduction du nombre de ces comités de composition intergouvernementale.

22. Voir Lamoureux, loc. cit. supra, note 5, p. 70. L'auteur est un proche collaborateur du président Delors.
au profit de l’un d’entre eux : le Comité consultatif. Or leur procédure d’établissement relève des « principes et règles ». Elle est donc verrouillée par l’article 145 nouveau : proposition de la Commission, avis de l’Assemblée, décision du Conseil statuant à l’unanimité. Le Conseil a vite exploité sa marge de manœuvre. Il est alors apparu que la différence essentielle entre les divers types de comités (consultatif, de gestion, de réglementation) « réside dans la procédure d’appel au Conseil en cas d’avis négatif des comités »23 et donc la garantie d’une prise de décision par le Conseil. La rédaction de l’article 145 nouveau ne permet donc pas de conclure à une large dépossession du Conseil des ministres de ses compétences d’exécution. Cependant il est manifeste comme le souligne avec force l’exemple topique pris par F. Lamoureux24, qu’il fallait mettre un terme à des pratiques abusives lorsque le Conseil omnipotent et impotent « se réservait le soin de décider lui-même à l’unanimité, la couleur de la coiffe des employés dans les abattoirs et la hauteur des lavabos dans ces établissements » !

B. — L’extension des secteurs de compétence

Ils viennent s’ajouter aux domaines d’action traditionnels définis par les Traités de base. L’Acte unique européen procède là aussi par touches dégradées. La recherche et le développement technologique obéissent au principe de complémentarité des compétences, déjà esquissé avec le sursaut technologique et la mise au point à la périphérie communautaire des premiers programmes de R./D. Quant à la protection de l’environnement, déjà amorcée dans un cadre de coopération communautaire cette fois, sur le fondement de l’article 235 C.E.E. au moyen de directives, elle est ici modestement régie par le principe de subsidiarité, dans un domaine où pourtant les standards de normes et de comportements sont nécessaires. Enfin, l’Acte unique invite les États membres à donner vie par étapes aux virtualités des politiques sociale et monétaire, cette dernière assise jusqu’ici sur l’article 235 C.E.E.

Les dispositions originales sur la recherche et le développement technologiques (art. 24), n’échappent pas à l’économie ambiguë de l’Acte unique. Il y a certes un consensus sur la philosophie des programmes,


25. Id., p. 66.
26. Id., p. 65.
27. Article 130 I nouveau, modifié par l’article 24 de l’Acte unique européen.
28. Article 130 K nouveau, modifié par l’article 24 de l’Acte unique européen.
vogue d’une « Europe à géométrie variable », elle aussi régie par la règle de la majorité qualifiée. Or si le principe d’une « différenciation ou de l’intégration échelonnée progressant au rythme de la cohésion entre États membres » était rendu nécessaire par l’élargissement à douze, comme le note J.-P. Jacqué, ne risque-t-elle pas de cimenter ici l’union des forts au détriment des faibles dès l’édiction des orientations générales ? Commission, Parlement et Comité économique et social s’efforceront il est vrai qu’il en soit autrement au Conseil, en misant sur le nouveau jeu majoritaire, lors de la seconde donne. L’évaluation des dispositions de l’Acte unique reste donc aléatoire. En définitive, comme le souligne encore F. Lamoureux, les perspectives ne sont pas négligeables — actions à frais partagés, entreprises communes, programmes complémentaires — mais à supposer que « les États membres s’affranchissent des pressions des administrations ou des entreprises qui, comme dans le domaine des télécommunications refusent encore la confrontation avec un environnement compétitif sur la base de normes applicables à tous ».

L’article 25 de l’Acte unique ajoute pour sa part un Titre VII sur l’environnement à la Troisième partie du Traité C.E.E. Ce secteur communautaire se trouve pourtant limité à plus d’un titre. Il est d’abord régi par le principe de subsidiarité — a priori réaliste — selon lequel la Communauté n’agit que si les objectifs énumérés — d’ailleurs insérés au Traité C.E.E. comme « appendice de la politique économique » — « peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu’au niveau des États membres pris isolément ».

Ensuite, la décision demeure régie par la règle de l’unanimité, sauf si le Conseil en décide autrement... à l’unanimité. Qui plus est, l’article 130T en stipulant que les mesures communautaires de protection de l’environnement « ne font pas obstacle au maintien et à l’établissement par chaque État membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité » semble mettre en contradiction l’exercice par la Communauté d’une compétence minimale et le

31. Article 130 R § 4 nouveau, modifié par l’article 25 de l’Acte unique européen.
32. Article 130 S nouveau. L’article 235 C.E.E. relatif aux « objets de la Communauté » n’est plus applicable dès lors que l’Acte unique européen entre en vigueur. Voir Glaesen, loc. cit. supra, note 2, p. 316. L’auteur estime que « cette limitation de la marge d’appréciation par rapport à l’article 235 n’est pas compensée par une amélioration de la prise de décision par l’instauration d’une majorité qualifiée ». 
principe de subsidiarité défini comme la valorisation des actions communautaires. Se pourrait-il alors que la Communauté soit invitée par les États membres à faire mieux et moins bien à la fois?... Le rapport Alber adopté par le Parlement européen à une très forte majorité en juin 1986 ne s’y est pas trompé en déplorant «la définition floue et approximative de la politique de l’environnement figurant dans l’Acte unique» 33. À ces difficultés de répartition des compétences nationales et communautaires, s’ajoute l’interprétation minimaliste des compétences C.E.E., comme il ressort d’une Déclaration finale de la Conférence «confirmant que l’action de la Communauté... ne doit pas interférer avec la politique nationale d’exploitation des ressources énergétiques». La mise en service contestée de la centrale nucléaire de Cattenom tout comme les retombées nucléaires de la catastrophe soviétique de Tchernobyl 34 et l’aggravation de la pollution chimique du Rhin, consécutive au déversement accidentel de déchets toxiques par l’usine Sandoz à Bâle, ont confirmé depuis, que le traitement de la pollution transfrontière exige une large coopération internationale, la définition sans doute universelle de normes de sécurité et l’adhésion au principe de l’inspection internationale, toutes préoccupations que ne sert pas l’Acte unique. Il est en effet permis de se demander si l’exercice concurrent par les États membres et la Communauté du «pouvoir de conclure des traités» dans les rapports avec les États tiers et les Organisations internationales, fermement réaffirmé à l’article 130R § 5 de l’Acte unique, donne à la Communauté les moyens juridiques nécessaires à la protection de son environnement alors que les sensibilités nationales et régionales diffèrent grandement en ce domaine. La Déclaration finale de la Conférence, en préservant l’acquis jurisprudentiel sur l’interprétation extensive des compétences externes implicites de la Communauté 35, lève

33. Doc. A.2-203/85. Selon l’article 130 R § 2 in fine, cependant, «les exigences en matière de protection de l’environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.»
en partie le doute mais en déplaçant la garantie au plan contentieux. Enfin, la portée des dispositions sur l'environnement se trouve réduite par l'ampleur des lacunes conventionnelles. L'Acte unique ne réforme pas le Traité EURATOM 36, ignore l'incidence des règles de concurrence, l'aménagement nécessaire du secret des affaires et du secret professionnel, dans le cadre plus vaste d'une reconnaissance conventionnelle d'un droit à l'information, produisant des effets directs dans le chef des particuliers qui eût été souhaitable.

Quant à la « capacité monétaire » et à la coopération, elle est d'abord conçue comme un objectif à long terme, lié au développement futur de la Communauté. Elle passe toujours par la « convergence des politiques économiques et monétaires », mais en tenant compte désormais des expériences acquises (S.M.E. et E.C.U.). Placée sous le signe exclusif de la coopération et du respect des compétences existantes, lesquelles se limitent donc à un mécanisme de change et à une unité de compte 37, la capacité monétaire de la Communauté (art. 102A § 2 in fine) exigera de plus en cas de « modification institutionnelle » l'application de la procédure à étapes et finalement unanimitaire de l'article 236 C.E.E. qui gouverne la révision des Traités de base alors même que le S.M.E. n'est pas communautarisé au sens strict. Cette disposition de l'Acte unique est-elle destinée à bloquer durablement « tout développement significatif » 38 ? La disparité des politiques économiques et la nécessité absolue de leur...

C’est toujours dans l’ordre du développement virtuel des compétences existantes que se situent aussi la politique sociale et la cohésion économique et sociale, domaines d’action régis par les articles 21, 22 et 23 de l’Acte


unique. La politique sociale est ici entendue comme l’amélioration des conditions de travail, à l’exclusion du traitement du chômage, ignoré es qualité. Si cette politique est adoptée à la majorité qualifiée, soumise à la nouvelle procédure de coopération avec le Parlement européen — outre la consultation du Comité économique et social —, elle se traduit comme auparavant par la voie privilégiée de la directive. Elle pose de surcroît des prescriptions minimales applicables progressivement, en tenant compte des situations nationales. Ces prescriptions minimales sont même réduites selon l’Acte unique, s’agissant des petites et moyennes entreprises (art. 118A in fine). Quant au dialogue social, déjà inscrit dans le Traité C.E.E., il ne s’impose toujours pas aux États membres, libres de pratiquer ou de refuser une politique conventionnelle avec leurs partenaires sociaux. Or le Parlement européen avait souhaité réformer substantiellement la politique sociale en 1984. L’article 118A nouveau sur le pouvoir de directive du Conseil des ministres, même complété par les dispositions relatives à la liberté de circulation des travailleurs et au droit d’établissement — deux domaines couverts par la procédure de collaboration triangulaire des institutions —, sont en définitive limitées par ces « clauses restrictives ».  


44. Voir Pescatore, loc. cit. supra, note 4, p. 48.
existantes». Il s’agit là de la poursuite d’un objectif déjà consacré en grande partie par la réforme du Fonds de développement régional, dès avant la signature de l’Acte unique 45. Les données du Troisième élargissement ne risquent-elles pas dès lors d’être «améliorées a posteriori» 46? Les États-membres du «Sud» seraient ainsi bénéficiaires d’avantages cumulés (les programmes intégrés méditerranéens, la réalisation différenciée du marché intérieur) et cette renégociation rampante de l’adhésion excéderait sans doute les limites raisonnables d’une atteinte temporaire au principe de non-discrimination entre États membres 47. La situation est à vrai dire paradoxale, car ces avantages supposés n’ont guère de traduction budgétaire. La Communauté dont les ressources financières sont plafonnées et insuffisantes 48 pourra-t-elle augmenter la dotation des fonds structurels comme le demande avec constance le Parlement européen, pour faire face à l’adhésion de l’Espagne et du Portugal, après celle de la Grèce?

La Déclaration finale de la Conférence, en rappelant les conclusions balancées du Conseil Européen de mars 1984 sur l’augmentation de manière significative en termes réels des moyens financiers affectés aux fonds, compte tenu des «programmes intégrés méditerranéens» mais dans «le cadre des possibilités de financement» prend rétrospectivement un tour dérisoire et limite la portée de l’Acte unique même après la décision du Conseil du 7 mai 1985 portant à 1,4% le taux d’appel de la T.V.A. Cette même question relative à la dotation des fonds structurels a constitué l’ultime pomme de discorde entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, lors de la seconde lecture du budget 1986. Le


46. Voir PESCATORE, loc. cit. supra, note 4, p. 48.


C. — L’extension du vote à la majorité qualifiée

Condition de la réalisation des réformes de fond, elle est rendue nécessaire par la conjonction néfaste de nombreux facteurs : regain de protectionnisme, coût du troisième élargissement, dévalorisation de la fonction législative de la Commission et du Conseil des ministres sous l’influence des comités d’experts et du Conseil européen, éviction nuisible de la procédure législative du Parlement européen issu du suffrage direct et réduit à l’émission d’avis consultatifs 50. Dans ces conditions, le grippage du processus de décision est moins le fait d’un usage effectif du veto au Conseil que de dysfonctions en amont : la Commission s’autolimite 51 et le Parlement tourne à vide, encourant les griefs d’irresponsabilité

50. Voir Labouz, op. cit. supra, note 2, pp. 127-128.
ou encore de manque de professionnalisme. Renforcer la capacité de décision exigeait de réformer les rapports interinstitutionnels en consacrant le passage du dialogue initial Commission/Conseil au triangle institutionnel. L'Acte unique européen en étendant le champ de la majorité qualifiée au Conseil, met aussi en œuvre la logique d'intégration pour la réalisation d'un marché enfin unifié, servant de cadre au développement des activités de la Communauté.

L'extension du domaine du vote à la majorité qualifiée devrait permettre l'adoption des deux tiers des propositions figurant dans le Livre Blanc de la Commission sur «l'achèvement du Marché intérieur» 53. L'Acte unique prévoit en effet dans quatre domaines (marché intérieur, cohésion économique et sociale, politique sociale, recherche et technologie) le passage dans certains cas, du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée et consacre, mais de manière sélective, le vote majoritaire pour le dernier secteur de compétence nommé. Pour s'en tenir à la disposition clé de voûte 54, l'article 100A nouveau du Traité C.E.E. modifié par l'article 18 de l'Acte unique dispose que le Conseil

«statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen et après consultation du Comité économique et social arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

54. Le champ de la majorité qualifiée qui s'appliquait déjà en vertu du Traité C.E.E. à la politique agricole commune, au budget et à la politique commerciale est étendu par l'Acte unique européen mais le domaine couvrait aussi le tarif douanier commun, la libre prestation des services, la protection de l'épargne, les conditions d'exercice des professions médicales et pharmaceutiques et la libre circulation des capitaux. Sont visés par l'Acte la réalisation du marché intérieur, les décisions d'application relatives au F.E.D.E.R. et la mise en œuvre des programmes d'accompagnement (recherche, environnement, prescriptions sociales minimales). Quant au transport maritime et aérien (art. 84§2) la majorité qualifiée est de règle sous réserve de l'application de l'article 75§3 qui vise le cas d'une unanimité de sauvegarde.
La mesure des concessions étatiques est donnée par l’étendue et la nature des domaines de compétence exceptés expressément du champ du vote à la majorité qualifiée : dispositions fiscales, libre circulation des personnes, droits et intérêts des travailleurs salariés (art. 100A § 2). Depuis l’adhésion au 1er janvier 1986 de l’Espagne et du Portugal, la majorité qualifiée est de 54 voix au Conseil 55. La minorité de blocage de 23 voix peut être atteinte notamment par l’union numérique de deux « grands États » et d’un « petit État » — mais non par celle des trois pays du « Sud ». Sa constitution pourrait cependant d’un point de vue qualitatif, se révéler moins aisée que ne l’ont craint, en se fondant principalement sur des calculs arithmétiques, H. Glaesner et J.-P. Cot 56, réserve faite de l’union possible des États à « problèmes régionaux » (les pays du « Sud » et l’Irlande) 57. Comme l’a fort bien expliqué F. Lamoureux 58, après avoir noté qu’il n’existe de majorité automatique sur aucune base politique ou économique,

« en pratique, le jeu de la majorité qualifiée est a priori très ouvert et devrait permettre à la Commission dont les propositions ne peuvent être modifiées qu’à l’unanimité, de rechercher tactiquement des majorités qualifiées en adaptant ses propositions, si elle sait allier à sa compétence technique un rôle politique de médiation entre les États membres, et entre le Conseil et le Parlement ». 

Les jeux majoritaires faits d’alliances, de renversements d’alliances et d’arbitrages entre États réhabiliteront sans doute les marchandages et la méthode du « package deal » mais la négociation communautaire trouve là un moyen de sortir de son enlisement.

II. — LA PROCÉDURE TRIANGULAIRE DE « COOPÉRATION », À MI-CHEMIN DES LOGIQUES D’INTÉGRATION ET DE COOPÉRATION ?

« La procédure de coopération » associant le Parlement au processus législatif, lorsque le Conseil statue à la majorité qualifiée, est instituée par

55. L’Espagne dispose de 8 voix et le Portugal, de 5 voix.
57. Voir GLAESNER, loc. cit. supra, note 2, p. 312.
58. LAMOUREUX, loc. cit. supra, note 5, p. 69.
l'article 149 nouveau modifié par l'article 7 de l'Acte unique. Cette procédure porte plus encore que l'extension du vote à la majorité qualifiée, la marque de l'hostilité irréductible des États membres à toute dérive fédérale. Il est donc clair que la réforme est sur ce point très en-deçà des espérances parlementaires, qui ne peuvent d'ailleurs s'exprimer pleinement dans le cadre formel de la révision communautaire. Dans son projet de traité d'Union voté en 1984, le Parlement avait opté pour le statut de co-législateur, avec cohérence certes mais sans grand réalisme. Déjà branche de l'autorité budgétaire en vertu du Traité de 1975, le Parlement se trouve promu sans doute plus raisonnablement par l'Acte unique, au rang de collaborateur de la Commission et du Conseil, situation intermédiaire entre sa fonction de conseiller — d'ailleurs élargie dans la pratique — et celle de co-décideur revendiquée dans le domaine législatif. Mais l'appréciation des nouveaux équilibres interinstitutionnels est malaisée si l'on s'en tient à la seule lettre des dispositions conventionnelles. Ainsi, si le Parlement est bien exclu du bénéfice de la procédure de coopération dans certains cas d'extension du vote à la majorité qualifiée, et si cette procédure nouvelle laisse au Conseil le dernier mot, sur proposition de la Commission, le Parlement n'est pas pour autant condamné à faire de la figure législative. L'institution


60. Sur le projet de 1984, voir le commentaire article par article de CAPOTORTI, HILF et al., op. cit. supra, note 43 et l'analyse collective critique sous la direction de JACQUÉ, BIEBER et al., op. cit. supra, note 43. Cf. LABOUZ, op. cit. supra, note 2, pp. 108 et ss. sur le fonctionnement du système institutionnel.


63. Modifications ou suspensions des droits de douane, prestations de services assurées par des ressortissants d'États tiers, mouvements de capitaux avec les États tiers, navigation maritime et aérienne. Pour ces domaines, c'est la procédure ancienne qui s'applique, i.e. la proposition de la Commission, l'avis consultatif du Parlement européen, l'acte du Conseil pris à l'unanimité lorsqu'il s'écarte de la proposition qui peut, elle, être modifiée tant que le Conseil n'a pas statué.
parlementaire, après avoir combattu les orientations de la réforme \textsuperscript{64}, semble décidée à jouer pleinement le jeu de la coopération. Il se pourrait donc comme le prédit le président du Parlement, que cette procédure décriée aboutisse à une "co-décision de fait" \textsuperscript{65}. Sans accéder à la co-décision de droit inacceptable des États, ni même bénéficier d’une procédure d’application générale, le Parlement est appelé à s’intégrer au processus législatif par l’exercice d’une "sorte de droit d’amendement" \textsuperscript{66} dans des domaines significatifs : rapprochement des législations touchant le marché commun (art. 100A) ; recherche et technologie (art. 130Q § 2) ; FEDER (art. 130E). Sans méconnaître les griefs formulés à l’encontre d’une procédure assez longue en dépôt de délais préfix brefs, rendue assurément complexe par le nombre de cas de figure, voire obscure en raison des silences de l’Acte unique ou de sa rédaction déflectueuse \textsuperscript{67}, il faut tenter de faire une description utile \textsuperscript{68} d’un mécanisme qui semble repose sur un équilibre précaire, à mi-chemin de l’intégration et de la coopération.

La procédure de coopération se caractérise par l’introduction d’une seconde lecture au Conseil, mais son effectivité repose sur l’adoption préalable par le Conseil d’une position commune. Celle-ci est en réalité une "prise de position" \textsuperscript{69}, adoptée à la majorité qualifiée \textsuperscript{70} sur proposition de la Commission après simple consultation du Parlement (art. 149 § 2a). Là est donc le point de passage obligé ; or précisément l’Acte unique n’oblige pas le Conseil à statuer en première lecture ni ne fixe de délai. Aussi une Déclaration finale a-t-elle souhaité un amendement du règlement intérieur du Conseil, incitatif d’un passage au vote. À supposer établie la


\textsuperscript{65} Supplément à la Semaine européenne (1986) 29.

\textsuperscript{66} Voir LAMOUREUX, loc. cit. supra, note 5, p. 69.

\textsuperscript{67} C’est le cas de l’expression « proposition réexaminée » ou proposition en seconde lecture dont on peut se demander si elle désigne une proposition reprenant ou non en tout ou en partie des amendements parlementaires.

\textsuperscript{68} Voir contra PESCATORE, loc. cit. supra, note 4, p. 51 pour qui le texte « défie toute description ».

\textsuperscript{69} Voir GLAESNER, loc. cit. supra, note 2, p. 320.

\textsuperscript{70} Le champ d’application de la procédure de coopération triangulaire recouvre partiellement mais exclusivement celui de la majorité qualifiée. Comme dans la procédure ordinaire, le Conseil ne peut amender cette première proposition de la Commission qu’à l’unanimité (art. 149§1(a). La Commission peut modifier sa proposition tant que le Conseil n’a pas encore statué (art. 149§3).
position commune, le Conseil la transmet au Parlement et l’informe des raisons de sa position. La Commission en fait de même (art. 149 § 2b). À ce point de la procédure, trois premiers cas de figure peuvent être succinctement traités. Ce sont les hypothèses extrêmes où le Parlement « approuve la position commune » à la majorité simple ou la rejette à la majorité absolue. Dans le premier cas, auquel est assimilé le silence, le Conseil à la majorité qualiﬁée « arrête l’acte concerné conformément à la position commune ». Dans le second, il ne peut adopter la position commune qu’à l’unanimité (art. 149 § 2c). Dans ces deux cas — et avant que le Conseil ne statue — la Commission peut modiﬁer sa proposition 71. Mais c’est bien évidemment le régime très élaboré des amendements parlementaires adoptés à la majorité absolue dans un délai de trois mois qui retient l’attention car il donne a priori à la Commission une marge de manœuvre appréciable. Les amendements parlementaires doivent en effet transiter par la Commission, à charge pour elle — mais sans y être obligée — de faire une proposition au Conseil dans un délai d’un mois (art. 149 § 2d). Libre à elle aussi d’inclure ou non les amendements parlementaires dans ses propositions 72. Le Conseil saisi d’une « proposition réexaminée », reprenant ou non les amendements, dispose d’un délai de trois mois 73 pour statuer. Plusieurs cas de figure se présentent. Le Conseil peut adopter la majorité qualiﬁée la « proposition réexaminée » (art. 149 § 2e) ou la modiﬁer à l’unanimité (art. 149 § 2e in fine). Il peut aussi la rejeter implicitement à l’expiration du délai préﬁx (art. 149 § 2f).

Tout autre aurait été la garantie véritable d’un droit d’amendement si la Conférence des représentants avait fait droit à la demande du Parlement et accepté la validation à l’expiration du délai de trois mois d’une proposition contenant des amendements, sauf rejet par le Conseil à la majorité simple. La cascade de garde-fous élevés par l’Acte unique a d’ailleurs inspiré un projet d’amendement du règlement intérieur du Parlement européen 74 tendant à l’institution d’une ultime procédure de

71. Article 149§3. Contra GLAESNNER, loc. cit. supra, note 2, p. 320 : nonobstant le libellé de l’article 149§3, « tant que le Conseil n’a pas statué, la Commission peut modiﬁer sa proposition tout au long des procédures mentionnées aux paragraphes 1 et 2 » ; l’auteur estime que la marge de manœuvre de la Commission se limite en deuxième lecture aux amendements proposés par le Parlement européen.

72. Voir article 149§2(d).

73. Lequel peut être prorogé d’un mois au maximum « d’un commun accord entre le Conseil et le Parlement européen » (art. 149§2(a)).

concertation entre le Parlement et le Conseil, destinée à éviter de « voir tomber la proposition de la Commission à la suite d’une carence du Conseil » refusant de statuer dans le délai de trois mois. Mais le Conseil, a-t-on pu relever 75, pourrait encore saper la procédure de coopération en usant d’une technique dilatoire : le vote sur le passage au vote... Enfin, des risques de confrontation entre le Parlement et la Commission ont aussi été évoqués, parfois en termes sévères et peut-être excessifs 76, dans le cas où le Collège refuserait de prendre en compte tout ou partie des amendements parlementaires. Il est vrai que la procédure arrêtée dans l’Acte unique après d’âpres discussions a prévu — quatrième cas de figure — que les amendements non retenus dans la proposition en seconde lecture, sont néanmoins transmis au Conseil où ils ne pourront être adoptés qu’à l’unanimité (art. 149 § 2d). Dans les conditions complexes décrites qui confèrent en principe à la Commission et au Conseil une assez large faculté d’empêcher 77, il semble que l’efficacité de la procédure reposera sur un truisme : la volonté réelle de coopérer et le sens des responsabilités. Le Parlement ne peut certes en vertu des Traités, censurer le Conseil mais il dispose légalement de cette arme redoutable à l’égard de la Commission (art. 144 C.E.E.). Sans la brandir inconsiderément, il pourrait raisonnablement inciter la Commission à reprendre ses amendements rendus crédibles par le vote à la majorité absolue 78 et obliger par là-même le Conseil à statuer à la majorité qualifiée comme le prescrit l’Acte unique. Le Parlement tirera donc avantage d’une alliance avec la Commission dès la première lecture, compte tenu de la brièveté des délais, même prorogés d’un mois après concertation, impropre au rapprochement des positions 79. C’est pourquoi en définitive, il apparaît que le « poids des amendements est loin d’être négligeable » 80.

77. En cas d’adoption des amendements parlementaires ou de rejet de la position commune par le Parlement européen, la Commission conserve sa faculté de modifier, jusqu’à ce que le Conseil statue, sa proposition réexaminée (art. 149§3). C’est l’ambivalence de l’article 149§3 qui fonde les inquiétudes du groupe du P.P.E., évoquées supra, note 74 et 76.
78. La défense ultime de ses amendements — votés comme le prescrit l’Acte unique à la majorité absolue — par le moyen du dépôt d’une motion de censure de la Commission qui requiert elle un vote à la majorité des deux tiers, est cependant une hypothèse-limite. Sur le rôle déjà non négligeable avant la réforme de la menace d’emploi de la motion de censure, voir Jacqué, Bieber et al., op. cit. supra, note 61, p. 232.
80. Voir Lamoureaux, loc. cit. supra, note 5, p. 69.
Moins significative est la réforme qu’opère l’Acte unique qui accroît les compétences externes du Parlement en matière d’adhésion et d’association 81. Une des revendications anciennes du Parlement se trouve ainsi partiellement satisfaite 82 : la codécision, mais la concession à la logique d’intégration est faible si l’on considère que le Parlement qui a déjà déployé avec succès maints efforts pour s’informer dans le domaine des relations extérieures 83 ne risque guère d’exercer ses nouvelles compétences dans un avenir proche... et se voit toujours évincé de la conclusion des accords commerciaux passés sur le fondement de l’article 113 C.E.E.

III. — L’EMPRISE DE LA LOGIQUE DE COOPÉRATION

Le combat d’arrière-garde des adversaires de la supranationalité supposée de la réforme ne résiste pas à l’examen des dispositions de l’Acte unique européen. Il faut en revanche se demander si l’opinion diamétralement opposée selon laquelle « l’Acte Unique, c’est la nouvelle cuisine européenne. La mineur des portions est contrebalancée par la multiplicité des plats » 84 ou encore l’idée selon laquelle les nombreuses clauses de sauvegarde expresses ou rampantes que consacre ou autorise implicitement l’Acte unique, ont vocation à jouer « les termites habilement logés dans le vénérable bois communautaire » 85, traduisent mieux la philosophie de la réforme et sa valeur opérationnelle. Les premiers


85. Voir VERGES, supra, note 47.
commentateurs de l’Acte unique européen ont paru sous-estimer le caractère évolutif du système communautaire qui a déjà donné des exemples étonnants d’avancées significatives de l’intégration, générées par des structures et selon des méthodes de coopération : ce fut le cas du principe de l’élection directe de l’Assemblée, aujourd’hui officiellement reconnu « Parlement européen » 86 même si la procédure électorale est loin d’être uniforme et les compétences décisories. Le S.M.E. offre un exemple voisin de ce type.

A. — Aux frontières du protectionnisme

Ceci étant, bien qu’il s’en défende dans la lettre de ses dispositions, l’Acte unique européen élargit considérablement les motifs légaux de protection des intérêts nationaux autorisés par le Traité C.E.E. sous le contrôle de la Commission et de la Cour de Justice. Ces « possibilités renforcées de protection » 87 permettront aux États membres, dotés de normes techniques plus élevées, de prendre des mesures de restriction des importations dans le commerce intracommunautaire. Surtout, c’est la conjonction et l’enchaînement des dispositions de l’Acte unique qui, comme l’ont noté des commentateurs 88, fonde la crainte d’un retour au libre-échange et aux réflexes protectionnistes. L’extension limitée du domaine du vote à la majorité qualifiée est plus que compensée par la protection renforcée des intérêts vitaux. Et il est douteux que la construction communautaire puisse gagner à cette renationalisation à la base et non plus seulement au sommet où de fait les intérêts nationaux dûment pris en compte par la Commission, trouveront moins à s’exprimer au Conseil 89.

L’Acte unique et les déclarations finales nonobstant leur portée, offrent en effet aux États membres de multiples garanties en amont et en aval des mesures d’harmonisation visées à l’article 100A nouveau. Ainsi la proposition d’harmonisation des règles basée sur un niveau de protection

86. Dès avant son élection directe, l’Assemblée européenne se désignait par l’appellation de Parlement européen.
87. Voir PESCATORE, loc. cit. supra, note 5, p. 43.
88. Ibid. ; voir aussi VERGES, supra, note 47.
89. Voir LAMOUREUX, loc. cit. supra, note 5, p. 68.
élevé devrait privilégier, selon une Déclaration finale de la Conférence, l'instrument de la directive si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs États membres, une modification de dispositions législatives. Selon l'Acte unique, s'ajoutant aux dispositions différenciées de la Commission pouvant inclure le cas échéant des mesures temporaires de dérogation dans le domaine de la libre circulation, dérogations il est vrai de caractère limité — certaines régions, certains secteurs — conformément à la pratique communautaire qui requiert « le moins de perturbation possible au fonctionnement du marché », formule reprise par l'Acte unique, les mesures d'harmonisation de l'article 100A adoptées à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres pourront à leur tour comporter des clauses de sauvegarde, elles aussi fondement des mesures nationales. Ces mesures nationales devront certes reposer sur les « raisons non économiques » retenues par l'article 36 C.E.E. Or celui-ci autorise déjà la protection de la moralité publique, de l'ordre public, de la sécurité publique, de la santé et de la vie des personnes et des animaux et l'édition au nom de ces motifs d'interdictions ou de restrictions d'importation, d'exportation ou de transit. Enfin, dans l'hypothèse où la mesure d'harmonisation ne comporterait pas de clause de sauvegarde du premier type, l'État concerné est autorisé par l'article 100A § 4 nouveau


à soumettre à la Commission des mesures dérogatoires, une fois l’harmonisation communautaire arrêtée. Cette fois, les mesures nationales pourront s’appuyer — outre les motifs non économiques de l’article 36 C.E.E. — sur des raisons supplémentaires énumérées par l’Acte unique : protection de l’environnement, du milieu de travail, de la sécurité. Ce dernier terme déjà visé par l’article 36 C.E.E. où il s’agit de la sécurité publique, doit-il être compris ici dans une acception plus large et désigner la sécurité économique des approvisionnements ou encore la sécurité technique, ferments du protectionnisme européen ? La version anglaise (safety) semble confirmer l’interprétation alarmiste de P. Pescatore. Enfin, il faut aussi mentionner une Déclaration finale incluant dans les mesures natio

93a. Id., p. 44.

94. Le rapporteur du projet de loi français d’autorisation de ratification de l’Acte Unique (J.O.R.F., supra, note 91) a pu noter que le texte « confirme ainsi la compétence des États et non de la Communauté, en matière d’ordre public et les invite à renforcer la coopération intergouvernementale dans ce domaine »; ce dernier point ressort d’une autre Déclaration finale visant notamment le cas de la lutte contre le terrorisme (cette coopération s’exerce dans le cadre des réunions du groupe dit de TREVI qui rassemble les douze ministres de l’Intérieur ou de la Justice).

95. Quel que soit le fondement juridique retenu, la C.J.C.E. vérifie, comme l’écrit MASCLET, loc. cit. supra, note 90, p. 267, la nécessité des mesures nationales, la proportionnalité, la non-discrimination arbitraire.

96. Voir LAMOUREUX, loc. cit. supra, note 5, p. 64. Voir aussi MASCLET, loc. cit. supra, note 90, p. 250. L’auteur, après avoir noté que les mesures dérogatoires peuvent « rendre illusoire l’effort d’harmonisation entrepris », estime « verrouillé » le dispositif de l’article 100 A nouveau (notification à la Commission qui
en manquement d’État devant la C.J.C.E. ouvert à la Commission et aux États membres, enfin de l’usage potentiel du recours préjudiciel en interprétation sur la base de l’article 177 C.E.E. Cependant, ne peut-on penser que sans une complète et rapide «déréglementation nationale par harmonisation communautaire des normes», le «grand marché intérieur» risque de demeurer à jamais ce géant empêtré des relations économiques?

B. — La citadelle de l’unanimité

L’Acte unique européen maintient d’abord bon nombre de clauses d’unanimité du Traité C.E.E. comme il a été vu sur la base de dispositions spécifiques ou de l’article 235. Il retient ensuite le mode de votation à l’unanimité pour la fixation du cadre d’ensemble des nouveaux secteurs de compétence. Il en est ainsi dans le domaine de la recherche et de la technologie. Il le conserve mais sur une base spécifique pour l’environnement. Même lorsqu’il s’agit du marché intérieur, l’article 16 de l’Acte unique modifiant l’article 57 § 2 C.E.E. dispose que

«l’unanimité est nécessaire pour des directives dont l’exécution dans un État-membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d’accès de personnes physiques».

Une disposition libellée en termes identiques dans l’Acte unique et relative à la Cour de Justice mérite un examen particulier. Sur demande de la Cour de Luxembourg et après consultation de la Commission et du Parlement européen, le Conseil des ministres pourrait décider à l’unanimité de la création d’une jurisdiction de premier et dernier ressort, adjointe à la

97. Article 100 A§4, 3e alinéa.
C.J.C.E., statuant « sur les faits » à charge de cassation par la Cour. Cette juridiction spéciale ne connaîtra en tout état de cause que de certaines catégories de recours formés par des personnes physiques ou morales. La réforme est justifiée par la surcharge du rôle de la Cour et la technicité des affaires en matière de concurrence ou d’anti-dumping qui exigent l’expertise des faits. Aussi l’Acte unique dans sa formulation « n’exclut pas qu’outre des juges professionnels, soient également nommés des non-juristes qui dans leur pays d’origine ont la capacité d’exercer la fonction de juge ad hoc ou consulaire ».

On conçoit donc que la citadelle de l’unanimité soit bien gardée par les États membres. Mais même en ce lieu, s’introduit la logique d’intégration qu’incarne la C.J.C.E. Une disposition de l’Acte unique complétant l’article 188 du CEE autorise le Conseil statuant à l’unanimité sur demande de la Cour de Justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen à modifier « les dispositions du Titre III du statut ». Alors qu’une partie des dispositions organiques ou procédurales relatives à la C.J.C.E. sont régies par la procédure de révision solennelle prévue par les Traités, la nouvelle procédure sous ce libellé laconique fait l’économie de la ratification par les États membres selon leurs procédures nationales. Elle constitue, comme l’écrit H. Glaesner, « un renforcement remarquable des pouvoirs de décision autonome de la Communauté ». L’observateur européen ne peut que s’en réjouir même si par ailleurs le recours en annulation sur la base de l’article 173 CEE n’a pas été ouvert par l’Acte unique au Parlement européen. Là comme ailleurs,

100. Les recours portés devant la C.J.C.E. et dirigés contre les décisions de cette juridiction de première instance seront limités « aux questions de droit ».


102. Id., p. 139. Voir aussi Glaesner, loc. cit. supra, note 2, p. 310. La réforme opérée par l’Acte unique répond donc aux suggestions faites par la Cour elle-même.

103. Id., p. 311.

104. Elle est reproduite pour la modification des Traités C.E.C.A. et EURATOM.


la jurisprudence de la Cour de Justice y pourvoit 107, du moins pour la reconnaissance de la «légitimation passive» du Parlement, défendeur à l’instance sur ce fondement.

La citadelle de l’unanimité, c’est aussi le non-dit de l’Acte unique. Il en est ainsi indirectement des manœuvres dilatoires consistant à voter sur le passage au vote, technique que n’interdit ni n’autorise l’Acte unique. Il en est de même, directement cette fois, du «droit de veto» passé sous silence par l’Acte unique alors que, présent à l’esprit de tous les négociateurs, il est la pierre angulaire de la dialectique coopération/intégration. Tout au plus peut-on espérer que la sauvegarde des intérêts nationaux au stade pré-décisionnel facilitera l’accord des Douze au Conseil lorsqu’il est requis par les textes et permettra la constitution de la majorité qualifiée pour l’adoption des mesures d’harmonisation de l’article 100A nouveau, d’ici 1992. Le silence des États sur le «pseudo-compromis de Luxembourg», l’extension du domaine du vote à la majorité qualifiée ne suffisent pas à écarter la recherche systématique mais toujours légale de l’unanimité 108.


à la requête d’un État membre invoquant un intérêt essentiel compromis par le texte discuté, du moins si l’on entend que les États ont l’obligation de passer au vote après épuisement dans un délai assez bref de leurs facultés de négociation. Si le silence de l’Acte unique condamne par le mépris les tentatives de réglementation du *veto*, formulées par le projet de traité du Parlement en 1984 et plus modestement par le rapport final du Comité Dooge en 1985, il doit aussi s’interpréter au regard du renforcement de la capacité de décision communautaire par l’extension du vote à la majorité qualifiée, même si c’est là par définition le domaine d’application de « l’arrangement de 1966 », réaffirmé en 1983 puis indirectement en 1986. L’emprise de la logique de coopération est donc apparente car l’inaction prolongée du Conseil pourrait déclencher un recours en carence devant la C.J.C.E.

C. — L’institutionnalisation de la coopération politique

Le Titre III sur la « coopération politique européenne », non intégré au Traité C.E. constitue un accord international, convenu entre les douze États membres de la Communauté, régis par le droit international et non par les règles communautaires d’édition des actes juridiques et de contrôle juridictionnel. La formulation des dispositions en atteste d’ailleurs, faisant droit entre les Hautes Parties contractantes (art. 30 § 1). Le
direct avec le sujet en discussion », la demande de report de vote étant confirmée par écrit. Quant aux déclarations finales, elles semblent avoir valeur interprétative de l’Acte unique, quel que soit leur auteur. Elles s’apprécient notamment lorsqu’elles sont nationales, comme un « contrat global politique ».

109. Projet de traité de 1984, art. 23§3 selon lequel « durant une période de transition de dix ans, lorsqu’une représentation invoque un intérêt national vital mis en cause par la décision à prendre et reconnu comme tel par la Commission, le vote est reporté afin que la question soit réexaminée. Les motifs de la demande de report doivent être publiés ».


112. Articles 1 § 3, 3 § 2, 31 et 32 de l’Acte unique européen.
Titre III se lit certes en liaison avec les dispositions communes du Titre I. Mais la « conjonction » du système communautaire et de la « coopération politique européenne » y est assez formelle, dans la mesure où l’institutionnalisation de la coopération demeure étrangère aux mécanismes communautaires. Il n’y a dans ce domaine qu’un rapport assez souple de compatibilité entre dispositions réformées ou non des Traités de base et dispositions aujourd’hui codifiées sur la coopération politique. Le Titre III s’apprécie aussi au regard de l’extension du champ de la coopération européenne en matière de politique étrangère, désormais étendu aux aspects économiques et politiques de la sécurité européenne.

Institutionnalisation donc de la « coopération politique » à plus d’un titre. Le Conseil européen érigé au rang d’institution au Titre I de l’Acte unique et consacrée dans sa seule fonction exercée jusqu’à présent : celle de coopération (ici « deux fois par an au moins » seulement) — les compétences communautaires sont en revanche exercées selon le Titre second par « le Conseil » — n’apparaît pas pourtant es qualité au Titre III. La formulation progressive, la mise en œuvre commune d’une politique étrangère cohérente des Douze tout comme la coopération sur les questions politiques, technologiques et industrielles de la sécurité européenne sont en effet placées sous la double responsabilité de la présidence tournante du Conseil des ministres et de la Commission chargées, avec l’aide d’un Secrétariat ad hoc à Bruxelles et d’un Comité

113. L’article 1 § 1 de l’Acte unique européen dispose que « les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objet de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l’Union européenne ».

114. Voir BOULOIS, op. cit. supra, note 20, p. 4.

de hauts fonctionnaires nationaux\textsuperscript{116}, du suivi des travaux des ministres des Affaires étrangères et du contrôle de la cohérence politique. Quant au Parlement européen appelé à délivrer un avis conforme en matière d’adhésion et d’association, il est tenu écarté avec réalisme de l’élaboration proprement dite de cette coopération à laquelle il est néanmoins associé étroitement. Régulièrement informé, il devrait être en mesure de faire valoir ses vues sinon de les voir prises en compte par le Conseil comme le prescrit l’Acte unique\textsuperscript{117}. En définitive, comme l’a fait remarquer H. Glaessner\textsuperscript{118}, l’institutionnalisation de la coopération politique est relative. En l’absence de compétences décisives dévolues à des institutions communes, le Titre III n’a point créé une organisation internationale, encore moins opéré quelque transfert de compétence nationale.

D’un point de vue matériel, il peut être objecté que les dispositions convenues sont d’une facture trop classique : une obligation générale de comportement dont la faiblesses des résultats n’est plus à démontrer\textsuperscript{119}. De même souligné-t-on l’imprécision de cette obligation générale et l’înaneé dans ces conditions, en cas de violation, d’une sanction fut-elle exclusivement politique\textsuperscript{120}. Il n’empêche que les États ont convenu d’obligations ponctuelles d’accompagnement, de nature à encourager la définition progressive d’une politique étrangère européenne. Il en est ainsi de l’obligation d’information mutuelle, de concertation préalable à l’énoncé d’une position définitive des Hautes Parties contractantes, enfin de l’obligation de s’abstenir d’actions nuisibles à la cohérence politique des Douze dans le cadre des relations bilatérales ou multilatérales.


\textsuperscript{117} Article 30 § 4 de l’Acte unique européen.

\textsuperscript{118} Glaessner, \textit{loc. cit. supra}, note 2, p. 310.


internationales comme dans celui des Organisations internationales, quelle que soit la participation à géométrie variable des États. Les efforts déjà entrepris par les États membres pour harmoniser leurs positions à l‘O.N.U. dans le domaine politique, sont encore très insuffisants dans le domaine de la coopération technique et scientifique et souvent perçus par les États tiers comme autant de manoeuvres dilatoires. L’insertion d’une clause de révision à échéance de cinq ans montre bien le caractère expérimental de l’institutionnalisation entreprise ici.

* * *

Le débat parlementaire français sur l’Acte unique européen a confirmé la persistance anachronique du fossé qui sépare une partie certes minoritaire de la classe politique, des responsables nationaux acquis par conviction ou nécessité à l’idée européenne. Certaines des hypothèses qui pèsent sur la construction communautaire et limitent les gouvernements puissent encore à des mythes aussi tenaces qu’opposés, qu’il s’agisse de l’introvoublable supranationalité ou du pessimisme dévoyé sur la « non-Europe » En cela, le cas de la France éclaire l’état de

121. Article 30(2)(d).
l'intégration. Et pourtant, l'Acte unique européen ne mérite ni « cet excès d'honneur ni cette indignité », selon la formule employée par le rapporteur à l'Assemblée nationale 126. La tâche législative à accomplir d'ici 1992 est considérable si l'on songe au millier de directives à édicter et aux textes internes d'application, sans compter l'activité réglementaire. Or la volonté politique des douze États membres risque de chanceler sous le poids du déficit budgétaire de la Communauté 128 et de se diluer dans la modicité des ressources propres additionnelles 129 ! Le programme — cadre pluriannuel de recherche et de technologie 130, en a fourni un premier exemple dès 1986. Il se pourrait donc que l'unanimité préservée

127. La question de l’inconstitutionnalité des articles 99 et 100 A fut soulevée par les députés « gaulistes » et communistes invoquant à grand renfort de procédures de rejet (exception d’irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission) la compétence du législateur français en matière de fiscalité indirecte, mise potentiellement en échec par la faculté laissée au Conseil des ministres de la Communauté d’adopter des mesures d’uniformisation fiscale, à l’unanimité certes, mais par règlement immédiatement applicable sur le territoire des États membres, et non pas seulement par la voie de la directive. Il y fut répondu que le Conseil avait déjà la liberté d’user du règlement dans le domaine de l’article 99 C.E.E. et qu’une déclaration finale indique que le moyen de la directive serait privilégié dans celui de l’article 100 A, s’agissant surtout de l’harmonisation des normes techniques et des marchés publics où de toute façon, le législateur français n’a pas la compétence de droit commun. Sur ce débat, J.O.R.F., supra, note 91, pp. 6618, 6643, 6648-6649, 6659.
par l’Acte unique européen pour la fixation des grandes orientations 131 ne soit d’aucun secours si le péril n’est pas tant dans l’intérêt national à défendre, déjà pris en compte en amont du processus de décision, que dans la misère financière de la Communauté à Douze, contraignant de fait les États membres à « déshabiller Pierre pour habiller Paul » et gérer ainsi leur propre incurie 132. Il n’est dès lors d’autre perspective pour la Communauté que d’avancer ou de sombrer. Le « saut qualitatif » que les États ont refusé en 1986 par effroi ou prudence, en excluant de nouveaux transferts de compétence nationale, fussent-ils limités dans le domaine régalien des finances, de la monnaie, de la diplomatie pourra seul permettre de poursuivre en l’étendant à d’autres secteurs que l’agriculture, l’œuvre de redistribution économique qu’impose le développement inégal des Douze 133 et que la méthode actuelle de « différenciation » positive ou négative ne sert qu’imparfaitement 134. Dans l’attente des prochaines échéances — 1989 pour les troisièmes élections directes et 1992 pour la

131. Voir par exemple la liaison établie entre les articles 84§2 et 75§3 C.E.E. L’Acte unique contient même un cas de passage du vote à la majorité qualifiée au vote à la majorité simple (art. 49). De plus, l’effectivité de la règle de la majorité qualifiée est liée à la réforme du règlement intérieur du Conseil sur la question du passage au vote, compte tenu des échéances fixées par l’Acte unique européen.

132. En 1985 déjà, agriculture et pêche représentaient 72,9 % des dépenses budgétaires exécutées, laissant aux autres politiques, régionale (5,9 %), recherche, technologie, industrie et transport (2,6 %), coopération au développement (3,9 %) de modestes parts que le budget 1986 a sensiblement relevées du fait de l’application pour la première fois du nouveau taux d’appel de la T.V.A. à 1,4 %, qui finance pour partie les programmes intégrés méditerranéens liés aux second et troisième élargissement. Le Conseil européen de Londres, en décembre 1986, a continué d’éviter le problème des ressources propres, se contentant de mandater une nouvelle fois la Commission sur la réforme de la P.A.C.


réalisation du « grand marché intérieur » — alors que les ressources propres sont épuisées, les États membres peuvent-ils encore se contenter de limiter le poids budgétaire de la politique agricole commune, pour donner vie aux autres politiques et affronter la concurrence extérieure à partir d’un espace communautaire en voie d’unification ? L’interdépendance des politiques économiques, celle des objectifs intra et extracommunautaires, tout comme le temps qui presse à l’approche de l’an 2000, exigent sans doute moins qu’un président élu et bien plus que le programme aléatoire de rattrapage laborieusement mis au point dans l’Acte unique européen.


137. La proposition en a été faite pour la première fois par l’ancien Président Valéry GISCARD d’ESTAING, Deux français sur trois (1984), p. 137. L’idée est aujourd’hui partagée par l’ancien Premier ministre socialiste Laurent Fabius. Elle se heurte à l’évidence à la querelle des pouvoirs et il est peu probable que les États déjà peu enclins à doter le Parlement européen, issu du suffrage direct, d’une compétence de décision, au demeurant partagée, en crédite dans un avenir proche un homme (ou une femme) en qui l’Europe communautaire s’incarnerait.