
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).

1. Reproduit dans *Bull. C.E.*, supplément 2/86 [ci-après dénommé l'Acte unique ou l'Acte]. Pour des raisons différentes, le Danemark — après un referendum positif —, l'Italie et la Grèce l'ont signé à la Haye. En vertu des articles 33 et 34 du titre IV « Dispositions générales et finales », l'Acte unique européen est soumis à ratification par les Hautes Parties contractantes selon leurs règles respectives. Le gouvernement italien est dépositaire de l'Acte — établi en dix langues faisant foi — et des instruments de ratification. L'Acte entre en vigueur dès le premier jour du mois suivant le dernier dépôt.
 2. Celle-ci a été convoquée par le président en exercice du Conseil des ministres de la Communauté au vu des conclusions du comité *ad hoc* DOOGE et du Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, sur le fondement de l'article 236 du *Traité instituant la Communauté économique européenne* [ci-après dénommé *Traité C.E.E.* ou *C.E.E.*]. Elle s'est ouverte à Luxembourg le 9 septembre 1985 avec la participation en titre du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce hostiles à Milan à la tenue de la Conférence et en présence des deux États ibériques invités. La Conférence acheva ses travaux le 17 septembre 1985 avec l'adoption d'un texte soumis dans ses grandes lignes au Conseil européen de Luxembourg des 2 et 3 décembre 1985. Sur tous ces points, voir M.-F. LABOUZ, *Le Système communautaire européen* (1986), pp. 25-26, 72-73, 337-339 ; H.-J. GLAESNER, « L'acte unique européen », (1986) 29 *Revue du Marché commun* [R.M.C.] 307, pp. 307-308.
-

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

Cet instrument conventionnel amende les Traités de Paris et de Rome mais il risque de laisser le juriste désemparé devant le dernier des paradoxes communautaires qui, du *pseudo*-compromis de Luxembourg (1966) au défunt projet de traité d'Union (1984), tissent le fonctionnement de l'organisation sur la même toile de fond : la crise institutionnelle permanente. Il en sera ainsi contre l'opinion des premiers commentateurs de la réforme, si d'aventure ce « mauvais traité »³, en trompe-l'œil, inutile voire nocif pour certains⁴, fournit le « socle de la relance »⁵ et accélère la longue marche vers l'Union européenne comme le prédit la Commission de Bruxelles. À l'heure, il est vrai, de la « dernière chance pour l'industrie européenne de rétablir sa compétitivité globale face aux industries américaine et japonaise »⁶, il était temps de fixer l'ordre des priorités. Le renforcement de la capacité de décision est la condition de l'achèvement du « grand marché intérieur » d'ici 1992, préalable lui-même à l'approfondissement et à l'accroissement des échanges extérieurs qui requièrent plus qu'une capacité monétaire. Mais le nouvel accord met en œuvre une subtile dialectique, source de jugements politiques et doctrinaux entiers, voire d'erreurs d'interprétation. L'usage conjoint et concurrent des méthodes d'intégration et de coopération, s'il est bien codifié par l'Acte unique dans nombre de ses dispositions institutionnelles et matérielles, est en effet travesti par la présentation formelle qu'en fait l'instrument lui-même. L'Acte unique opère une *summa divisio* entre les dispositions révisées des Traités institutifs des Communautés objets d'un Titre II et la « Coopération politique » soumise à un Titre III. L'ambiguïté de cette dernière expression et l'ordonnancement général des dispositions accréditent nombre d'idées fausses. Ainsi, la « Coopération politique », née et développée de sommet en sommet de chefs d'État et de gouvernement, est de fait institutionnalisée depuis 1974 sous la forme du Conseil européen, hors du cadre des traités de base. Elle est consacrée en grandes

3. Voir G. de BASSOMPIERRE, in *L'Acte Unique Européen* (1986), p. 31.

4. Voir P. PESCATORE, « Observations critiques sur l'Acte Unique Européen », in *L'Acte Unique Européen, op. cit. supra*, note 3, p. 59. L'auteur estime que « tout compte fait, on arrive à la conclusion que le moindre mal pour l'Europe serait l'échec de cet acte, en somme, rétrograde ».

5. J. DELORS cité par F. LAMOUREUX, « L'Europe sort du blocage institutionnel », (1986) 200 *Projet* 56.

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 tente 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 obligée⁸ 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 arrêts 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 contingentaires 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 excepté 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

9. Voir J.-P. JACQUÉ, « L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct », in P. MANIN, G. NAFILYAN, *et al.* (coord.), *Mélanges offerts à Paul-Henri Teitgen* (1984), pp. 183-208. Voir aussi LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 129 et ss.

10. L'article 1, 3^e 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.

« portant modification des traités institutifs des Communautés européennes » vise pour l'essentiel de ses dispositions le Traité C.E.E. et relève tantôt d'une interprétation — sollicitée ou non — du Traité de base (échancier du marché intérieur, compétences de la Commission européenne), tantôt de sa révision — substantielle ou non — (nouveaux secteurs de compétence, partage et modalités du pouvoir de décision). La thématique sommaire du Titre II — dispositions institutionnelles, fondements et politique de la Communauté — peut donc être négligée au profit du gradualisme de la réforme, qui fait écho au gradualisme des méthodes.

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

L'affirmation à l'article 13 modifiant l'article 8A C.E.E. de la réalisation progressive d'ici au 31 décembre 1992 d'un « marché intérieur » comportant « un espace sans frontières intérieures » surprend *a priori* dans la mesure où le Traité C.E.E. a prévu la constitution d'un marché commun au 1^{er} février 1970 et où dès 1968 les frontières douanières entre États membres ont été effectivement supprimées¹². Il est donc légitime de s'interroger avec F. Lamoureux sur « l'intérêt de constater dans une révision du traité que l'un des objectifs initiaux n'a toujours pas été atteint »¹³, du moins dans la plénitude de ses effets : l'ouverture en 1986 à 320 millions de consommateurs d'un vaste marché unifié enfin libéré des entraves non contingentaires. Mais si « la notion nouvelle d'espace sans frontières transcende celle un peu trop mercantile de marché commun »¹⁴, il reste que ces mêmes préoccupations éclipsent l'idée pourtant rajeunie par le Comité Adonnino¹⁵ d'une « Europe des citoyens », en dépit d'un

12. Sur cette question, voir par exemple, Ch. W. A. TIMMERMANS, « La libre circulation des marchandises », in COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Trente ans de droit communautaire* (1981), pp. 256-302.

13. LAMOUREUX, *loc. cit. supra*, note 5, p. 62.

14. *Id.*, p. 63.

15. Voir *Bull. C.E.*, supplément 7/86. Le Comité composé de représentants *ad hoc* des États reçut son mandat du Conseil européen de Fontainebleau (25 et 26 juin 1984). Les deux rapports du Comité ADONNINO ont tenté de populariser quelques symboles du « renforcement de l'image et de l'identité de la Communauté » (drapeau, emblème, hymne, compétitions et équipes sportives européennes). Ils contiennent aussi des propositions sur les facilités de circulation et d'établissement des personnes, le développement du tourisme communautaire, sur les « droits spéciaux des citoyens » (procédure électorale uniforme « comme le requiert le Traité »), développement du droit de pétition comme le Parlement européen l'a souhaité en juin 1985 (voir *Journal officiel des Communautés*

hommage appuyé aux droits de l'Homme¹⁶ 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. Pescatore¹⁷, 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 préfix ? 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 »¹⁸ — 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 »¹⁹, l'agacement d'une partie de la doctrine souligne assez la rédaction détestable de l'Acte unique européen.

européennes [J.O.C.E.] du 15 juillet 1985, n° C-175, p. 273), institution d'un éventuel médiateur rattaché à l'institution parlementaire. Le Parlement européen a adopté pour ce faire le 13 novembre 1985 une résolution sur « L'Europe des citoyens » (J.O.C.E. du 31 décembre 1985, n° C-345, p. 27).

16. Le préambule (alinéas 3 et 5) se réfère aux droits fondamentaux reconnus dans la *Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ainsi que dans la *Charte sociale européenne*. Il vise plus généralement la défense de la démocratie, le respect du droit et des droits de l'homme qui constitue la contribution des « Douze » au maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément à la Charte des Nations Unies. Contrairement au Parlement européen, les États membres ne se prononcent pas en faveur de l'adhésion de la Communauté à la Convention de 1950. Sur ce point, voir G. COHEN-JONATHAN, « La problématique de l'adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l'homme », in MANIN, NAFILYAN, *et al.*, *op. cit. supra*, note 9, pp. 81-108. De même, l'Acte unique ne se prononce pas sur l'hostilité britannique et la réticence d'autres États à l'endroit du Protocole n° 6 sur l'abolition de la peine de mort, contrairement au Parlement européen (voir J.O.C.E. du 17 février 1986, n° C-36, p. 214).
17. PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 4, p. 52. Sur les aménagements liés à l'adhésion des États ibériques, voir F. GRANELL, « Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté européenne », (1986) 29 *R.M.C.* 95-100.
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 »²⁰ 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 spécifications²¹ 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 soutenu²² 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 fixées 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,

20. Voir J. BOULOUIS, *Droit Institutionnel des Communautés Européennes* (1986), p. 23.

21. Voir PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 4, p. 52.

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,

23. Voir supplément à la *Semaine Européenne* (1986) 29. Voir aussi le rapport J. de LIPKOWSKI, *J.O.R.F.*, A.N., 480, 19.II.1986, pp. 68-69.

24. LAMOUREUX, *loc. cit. supra*, note 5, p. 70, note 10.

ainsi du principe de l'association pré-concurrentielle des firmes, des centres de recherche ou universités et de la Communauté européenne, à la recherche d'une meilleure compétitivité industrielle par une exploitation rationnelle des potentialités du marché intérieur. Il en est de même de la mixité du financement et de la maîtrise d'œuvre ou encore des perspectives de coopération élargie aux États tiers et aux Organisations internationales. En revanche, le rôle d'impulsion et de coordination de la Commission européenne, à travers l'Acte unique, est incertain. Aux termes de l'article 24 modifiant l'article 130 C.E.E., « dans la poursuite de ses objectifs, la Communauté mène les actions suivantes qui complètent les actions entreprises dans les États membres » : mise en œuvre des programmes de recherche, de développement, de démonstration ; diffusion et valorisation des résultats ; stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs de la Communauté. Mais selon l'article 130H, ce sont les États membres qui ont en charge la coordination des politiques et programmes nationaux, mis en œuvre en liaison avec la Commission, laquelle ne dispose guère de l'initiative dans la mesure où il lui est fait obligation de rester en contact étroit avec les États membres. Il est vrai que pauvre en ressources financières dans un domaine qui requiert des capitaux à risque aujourd'hui en fuite aux États-Unis, la Communauté ne pouvait et « ne voulait pas régenter la recherche en Europe »²⁵. Pourra-t-elle cependant veiller efficacement à la cohérence des programmes définis par les entreprises, arrêtés et coordonnés par les États, ou encore garantir le développement technologique des pays du Sud surtout si les difficultés tiennent aux « doubles emplois » et à « l'absence d'un projet global »²⁶ ? Il est certes loisible de faire valoir un gain d'intégration par un début de communautarisation d'un secteur de pointe. Mais la conjugaison des méthodes d'action pourrait avoir pour prix de la souplesse, des effets pervers. Ainsi, selon l'Acte unique, le Conseil « arrête un programme-cadre pluriannuel »²⁷ à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social et il a implicitement le libre choix des formes décisives (règlement ou directive). En revanche, il met en œuvre des programmes spécifiques sectoriels, adoptés à la majorité qualifiée²⁸. Enfin, sous la forme de programmes complémentaires, est introduite à l'article 130L l'idée en

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. Jacqué²⁹, 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. Lamoureux³⁰, 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 »³¹. Ensuite, la décision demeure régie par la règle de l'unanimité³², 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

29. Préface de J.-P. JACQUÉ à l'ouvrage de LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, p. 11.

30. LAMOUREUX, *loc. cit. supra*, note 5, pp. 66-67.

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 GLAESNER, *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 Tchernobyl³⁴ 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 Communauté³⁵, 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 ».

34. Voir *Bull. C.E.*, 5/1985 et 6/1986. La Commission a transmis au Conseil le 16 juin 1986 une communication-cadre sur les conséquences de l'accident (COM (86) 327 final) et la nécessité de nouvelles mesures communautaires s'ajoutant à celles prévues au chapitre III du *Traité instituant la Communauté européenne d'énergie atomique* [ci-après dénommé *Traité EURATOM*] sur la santé des populations ainsi qu'à celles relatives à la sûreté des installations et aux procédures d'urgence. Voir aussi le rapport adressé en novembre 1986 au Parlement européen (COM (86) 607).

35. Sur la jurisprudence dite *A.E.T.R.* de la C.J.C.E., voir le rapport général de J.-L. DEWOST et D. VIGNES, « Organisations européennes et vie internationale », in *L'Europe dans les relations internationales* (1982), pp. 219-264. Voir aussi LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 242 et ss.

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 EURATOM³⁶, 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 compte³⁷, 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 unanime 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

36. Le Parlement européen a demandé le réexamen du Traité EURATOM le 15 mai 1986 : voir *J.O.C.E.* du 16 juin 1986, n° C-148, p. 88. Les États membres dotés de centrales nucléaires se sont opposés à son réexamen.

37. Sur ces points, outre les références données dans LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 331-332, voir R. BARRE, « Le système monétaire européen après cinq ans », (1984) 49 *Politique Étrangère* 241-247. L'auteur met à l'actif du S.M.E. « une stabilité des taux de change entre les monnaies des pays-membres », la pratique de négociations au sein du Comité monétaire et souligne ses déficiences bien connues : interventions intramarginales en dollars américains, larges emprunts sur le marché international des capitaux au détriment des « facilités communautaires ». Sur les nouvelles utilisations de l'E.C.U., voir LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 291-292 et le numéro spécial de *L'Européen* (1986), n°s 223-228, p. 25 et ss. sur l'E.C.U. privé et surtout Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales *L'E.C.U. et la vieille dame, un levier pour l'Europe* (1986), pp. 121-144.

38. Voir PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 4, p. 47.

rapprochement préalable³⁹ n'autorisait que des espoirs raisonnables, à moyen terme. La présidence luxembourgeoise de la Conférence et la Commission ont néanmoins cru bon d'indiquer que «les dispositions introduites dans le Traité C.E.E. ne préjugent pas d'un développement ultérieur dans le cadre des compétences existantes», dévoilant du coup les arrière-pensées des États membres. Les négociations avaient fait apparaître un clivage insurmontable entre la majorité des États partisans de la création d'un Fonds monétaire européen demandée par la Commission⁴⁰ ainsi que de «l'évolution de l'E.C.U. vers le statut d'une monnaie de réserve»⁴¹ et la minorité allemande et britannique tenante du redressement économique et de la libération préalables du mouvement des capitaux. En novembre 1986, la Commission européenne a œuvré au renforcement monétaire en proposant avec succès au Conseil des ministres, la libéralisation au 1^{er} février 1987 des marchés de capitaux, condition préalable à la réalisation d'un marché unique des services financiers. Des mesures de sauvegarde s'appliqueront à cinq États (Italie, Irlande, Grèce, Espagne, Portugal). Pour les sept autres États, la libération était déjà engagée avant l'adoption de la nouvelle directive mais elle aura un effet d'entraînement permettant à la Commission de proposer en 1987 la libération des transactions de titres à court terme et celle des crédits financiers.

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

39. Dans sa présentation au Parlement européen du programme de travail de la Commission, le 19 février 1986, son président, J. DELORS, estime fondée la thèse «non partagée par tous les États membres, selon laquelle discipline monétaire et convergence économique s'épaulent mutuellement», *Bull. C.E.*, supplément 1/86, p. 8.

40. L'Acte unique n'institue qu'un Comité monétaire. Comme l'explique GLAESNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 315, «le passage à une deuxième phase définitive du S.M.E., prévu par la décision du Conseil européen du 5 décembre 1978, doit, s'il devait un jour être envisagé, soit être réalisé en dehors de l'ordre juridique de la Communauté, c'est-à-dire faire l'objet de décisions politiques, soit être effectuée par une révision du Traité selon l'article 236». Le Parlement a aussi souhaité la création à terme d'un Fonds monétaire européen (Voir le *Rapport BONACCINI*, doc. A 2-196/85 du 13 janvier 1986 adopté par le Parlement européen).

41. Lire l'entretien de J. DELORS, in *L'Expansion* — spécial «Debout l'Europe!» (1986) 294, p. 347.

unique. La politique sociale est ici entendue comme l'amélioration des conditions de travail, à l'exclusion du traitement du chômage⁴², 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 1984⁴³. 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 limités par ces « clauses restrictives »⁴⁴.

L'article 23 relatif à la cohésion économique et sociale porte sur l'action des fonds dits structurels de la Communauté européenne (F.E.O.G.A., F.S.E., F.E.D.E.R.), de la B.E.I. et des autres établissements financiers existants qui concourent à la réduction des écarts régionaux de développement. Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique, les institutions et le fonctionnement de ces fonds structurels seront, s'il y a lieu, modifiés à l'unanimité au Conseil, pour « renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celle des instruments financiers

42. Le chômage des « Douze » atteignait en avril 1986 le chiffre de 16 millions, (1986) 4 *Eurostat*. Le Conseil des ministres a réformé par règlement (n° 3824/85) les missions du Fonds Social Européen (F.S.E.) en décembre 1985 (*J.O.C.E.* du 31 décembre 1975, n° L-370, p. 25).

43. Voir *Projet de traité instituant l'Union européenne*, art. 56, reproduit dans (1984) 3 D.J.I. 458 [ci-après dénommé *Projet de 1984*] (extension des activités sociales par rapport aux articles 117 et 118 C.E.E. mais imprécision du contenu des politiques et des méthodes). Voir F. CAPOTORTI, M. HILF *et al.*, *Le Traité d'Union Européenne*, (1985), pp. 213-215 et dans J.-P. JACQUÉ, R. BIEBER *et al.* (dir.), *L'Europe de demain, une union sans cesse plus étroite* (1985), pp. 130-131. J. PINDER, « Les pouvoirs de l'Union européenne et des États membres dans le domaine économique et social : subordination ou coordination ? »

44. Voir PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 4, p. 48.

existants». 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 unique⁴⁵. 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 membres⁴⁷. 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 insuffisantes⁴⁸ 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

45. Le règlement du Conseil n° 2088/85 sur les programmes intégrés méditerranéens a été adopté le 23 juillet 1985, *J.O.C.E.* du 27 juillet 1985, n° L-197, p. 1. Sur les orientations dégagées en 1984, voir LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 64 et 338, note 5. Le F.E.D.E.R. participe au développement, à l'ajustement et à la reconversion des régions (art. 130 C.C.E.E.).

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

47. Voir J. VERGES, « L'Acte Unique? Certes, mais... Les retouches au traité de Rome ne doivent pas avoir pour contrepartie la remise en cause de l'acquis communautaire », dans *Le Monde*, 8 octobre 1986, p. 2.

48. Par sa décision du 7 mai 1985, sur les ressources propres de la Communauté (voir *J.O.C.E.* du 14 mai 1985, n° L-128, p. 15), le Conseil des ministres a permis de porter à 1,4% le taux d'appel de la T.V.A. à compter du 1^{er} janvier 1986, après que les États membres l'aient ratifié. Or le plafond ne couvre d'ores et déjà qu'une partie des besoins supplémentaires en crédits demandés par la Commission en 1986 (C.O.M. (86) 226 budget rectificatif et supplémentaire). Voir aussi COM (86) 202 final sur la situation des fonds structurels.

Parlement avait alors maintenu les crédits supplémentaires et voté le budget, arrêté définitivement par son président le 18 décembre 1985. Saisi par le Conseil le 11 février 1986, d'une requête en annulation soutenue par les États membres ^{48a}, la Cour de Justice des Communautés européennes annulait par arrêt du 3 juillet 1986 l'acte du président pour non-respect des engagements de discipline budgétaire ⁴⁹.

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'autolimité ⁵¹ et le Parlement tourne à vide, encourageant les griefs d'irresponsabilité

48a. Intervention de la R.F.A., de la France et du Royaume-Uni.

49. Affaire 34/86 « Procédure budgétaire : pouvoir du Parlement européen d'augmenter les dépenses non obligatoires ». La C.J.C.E. a jugé le budget arrêté par le Président du Parlement et qui prenait en compte le « poids du passé » et les nouvelles adhésions, contraire à l'article 203 § 9 C.E.E. relatif aux taux maximal annuel d'augmentation des dépenses non obligatoires applicable aux institutions (7,1% en 1986) et à « la marge de manœuvre » du Parlement ou taux minimal garanti d'augmentation du taux annuel précité. Le budget arrêté par le président du Parlement européen dépassait aussi les nouveaux taux d'augmentation proposés sans succès par le Conseil. Sans accord conjoint et exprès sur ce taux, le président du Parlement ne pouvait légalement arrêter définitivement le budget pour 1986 qui est donc invalidé pour l'avenir. Voir le commentaire de H. van LIER, « L'Autorité budgétaire devant ses juges », (1986) 29 *R.M.C.* 513-526.

50. Voir LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 127-128.

51. Selon l'ancien président du Parlement européen, 80% des propositions de la Commission revêtues d'un avis favorable de l'Assemblée ne donnent pas lieu à décision. La menace du *veto* est par ailleurs brandie par les experts et diplomates au cours des réunions préparatoires (voir P. PFLIMLIN, « Ambition pour un sommet », dans *Le Monde*, 27 juin 1985, p. 8) de sorte que les propositions faites au Conseil sont configurées en vue de leur possible adoption.

ou encore de manque de professionnalisme⁵². 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 voûte⁵⁴, 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 ».

52. Voir J.-P. COT, « "Le Système communautaire européen", de Marie-Françoise Labouz, *Pouvoir et grippages dans le triangle institutionnel de la C.E.E.* », dans *Le Monde diplomatique*, novembre 1986, p. 6.

53. *Livre Blanc* de la Commission à l'intention du Conseil européen (1985), 34 p. Il propose plus de 300 propositions avec échéancier d'adoption, visant l'élimination des barrières physiques, techniques et fiscales, auxquelles le Parlement européen a souscrit (voir *J.O.C.E.* C 135/1985, p. 229 ; rapport A-2-50/85).

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 1^{er} janvier 1986 de l'Espagne et du Portugal, la majorité qualifiée est de 54 voix au Conseil⁵⁵. 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. Cot⁵⁶, 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. Lamoureux⁵⁸, 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.

56. GLAESNER, *supra*, note 2, p. 312 et COT, *supra*, note 52, p. 6. Voir aussi l'intervention de M. COINTAT à l'Assemblée Nationale le 30 novembre 1986, *J.O.R.F.* 109 (1) A.N. (C.R.), 21/11/1986, p. 6618. Sur les combinaisons possibles, voir W. NICOLL, « Historique de la composition de la majorité qualifiée au conseil en vertu des traités », (1986) 29 *R.M.C.* 135, p. 137.

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 communautaire⁵⁹. Dans son projet de traité d'Union voté en 1984⁶⁰, 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 1975⁶¹, 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 pratique⁶² — 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 qualifiée⁶³, 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 figuration législative. L'institution

59. Le Parlement avait demandé, nonobstant la lettre de l'article 236 C.E.E., sa participation à la phase finale de la procédure de révision (résolution du 9 juillet 1985, reproduite dans *J.O.C.E.* du 9 septembre 1986, n° C-229, p. 29). L'Acte unique se garde bien d'ailleurs de remettre en cause la procédure de révision des Traités de base.

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.

61. Voir J.-P. JACQUÉ, R. BIEBER *et al.*, *Le Parlement européen* (1984), pp. 178 et ss.

62. Sur l'extension des pouvoirs consultatifs, voir *id.*, pp. 156 et ss. et LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 127-128. Sur la procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil dans le domaine des actes ayant des incidences financières, instituée par une déclaration commune de 1975, voir W. NICOLL, « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », (1986) 29 *R.M.C.* 11-15.

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 réforme⁶⁴, 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 »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 »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 dépit 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 défectueuse⁶⁷, il faut tenter de faire une description utile⁶⁸ d'un mécanisme qui semble reposer 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 »⁶⁹, adoptée à la majorité qualifiée⁷⁰ 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

64. Résolutions du 11 décembre 1985 (*J.O.C.E.* du 31 décembre 1985, n° C-352, p. 60), du 16 janvier 1986 (*J.O.C.E.* du 17 février 1986, n° C-36, p. 144) et 17 avril 1986 (*J.O.C.E.* du 20 mai 1986, n° C-120, p. 96).

65. Supplément à la *Semaine européenne* (1986) 29.

66. Voir LAMOUREUX, *loc. cit. supra*, note 5, p. 69.

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.

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

69. Voir GLAESSNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 320.

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 proposition⁷¹. 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 propositions⁷². Le Conseil saisi d'une « proposition réexaminée », reprenant ou non les amendements, dispose d'un délai de trois mois⁷³ pour statuer. Plusieurs cas de figure se présentent. Le Conseil peut adopter à 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 européen⁷⁴ tendant à l'institution d'une ultime procédure de

71. Article 149§3. *Contra* GLAESSNER, *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)).

74. Voir *Rapport sur les activités du groupe du Parti Populaire Européen* (1986), p. 41.

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 relever⁷⁵, 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 excessifs⁷⁶, 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'après 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'empêcher⁷⁷, 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 inconsidérément, il pourrait raisonnablement inciter la Commission à reprendre ses amendements rendus crédibles par le vote à la majorité absolue⁷⁸ 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, impropres au rapprochement des positions⁷⁹. C'est pourquoi en définitive, il apparaît que le « poids des amendements est loin d'être négligeable »⁸⁰.

75. Voir supplément à la *Semaine européenne*, (1986) 29.

76. Voir *Rapport sur les activités du groupe du P.P.E.*, *op. cit. supra*, note 74, p. 41.

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.

79. Voir supplément à la *Semaine européenne* (1986) 29.

80. Voir LAMOUREUX, *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'association⁸¹. Une des revendications anciennes du Parlement se trouve ainsi partiellement satisfaite⁸² : 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 extérieures⁸³ 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 minceur 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

81. Selon l'article 237 C.E.E. modifié par l'article 8 de l'Acte unique, le Parlement européen délivre, sur la « demande d'adhésion » de tout État européen, un « avis conforme » à la majorité absolue des membres qui le composent. L'article 238 C.E.E. modifié fait pour sa part porter l'avis conforme du Parlement européen sur les accords d'association. Ces dispositions excluent le droit d'amendement.

82. L'article 65 du Projet de 1984 donnait au Parlement européen — comme au Conseil — la compétence d'approbation à la majorité absolue des accords. Voir CAPOTORTI, HILF *et al.*, *op. cit. supra*, note 43, pp. 238-241 et J.-P. JACQUÉ, R. BIEBER *et al.*, *op. cit. supra*, note 43, pp. 135-140, dans P. BRUCKNER, « Compétences et politique en matière de relations étrangères dans le projet de traité instituant l'Union européenne ». Le Projet de 1984 cependant, tout comme l'Acte unique européen en 1986, ne laissait au Parlement européen qu'une marge de manœuvre délicate sans possibilité d'amendement.

83. Voir W. NICOLL, « Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen », (1986) 29 *R.M.C.* 475-476.

84. J.-P. ABELIN et B. VERMANDER, dans *Le Monde*, 20 novembre 1986, p. 2.

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 décisives. 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 commentateurs⁸⁸, 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 Conseil⁸⁹.

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.

élevé⁹⁰ 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 législatives⁹¹. 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 secteurs⁹² — 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 animaux⁹³ et l'édiction 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

90. Article 100 A§3 nouveau complété par l'article 18 de l'Acte unique européen. Cette disposition permettra peut-être de modérer l'usage que les États les plus développés pourraient faire des nouvelles clauses de sauvegarde les autorisant à fixer à un niveau plus élevé leurs normes, en les alignant vraisemblablement sur celles des États-Unis et du Japon. Il n'empêche que les risques de cloisonnement du marché intérieur demeurent, même si comme l'écrit J.-C. MASCLET « la libre circulation ne doit pas provoquer un alignement vers le bas »: « La libre circulation des marchandises dans les Communautés européennes. Perspectives législatives et réalités jurisprudentielles », (1986) 22 *Revue trimestrielle de droit européen*, [R.T.D.E.] 249.

91. Cette garantie fut estimée insuffisante par certains députés français de la majorité qui soulevèrent sans succès et sans fondement d'ailleurs, l'exception d'inconstitutionnalité lors du débat d'autorisation parlementaire de ratification, *J.O.R.F.*, 109 (1) A.N. (C.R.) 21/11/1986.

92. Voir GLAESSNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 313. J. VERGES a déploré, pour sa part, l'insertion dans l'article 8C C.E.E. de la différenciation négative pour tenir compte du développement économique inégal des « Douze », équivalente à une renégociation continue de l'adhésion: *supra*, note 47.

93. PESCATORE a stigmatisé les « aberrations » auxquelles peut conduire le protectionnisme, comme dans l'affaire *Commission c. Irlande* (arrêt du 11 juin 1985) où l'État justifiait « la défense de son marché de la pomme de terre en invoquant l'exception d'ordre public »: *loc. cit. supra*, note 4, p. 62.

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. Pescatore⁹⁴. Enfin, il faut aussi mentionner une Déclaration finale incluant dans les mesures nationales d'autres domaines : contrôle de l'immigration en provenance d'États tiers, lutte contre la criminalité, la drogue, le trafic d'œuvre d'art^{93a}. Sur toutes ces questions, la Commission exercera une compétence de confirmation donc partiellement liée : elle contrôlera en effet la proportionnalité des mesures nationales qui ne pourront constituer selon l'article 100A § 4 nouveau une « discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce des États membres ». Encore s'est-il trouvé un État membre — le Danemark — pour s'élever dans une Déclaration finale contre le contrôle de la Commission qui devrait s'inspirer de la jurisprudence de la C.J.C.E. La Cour de Luxembourg a en effet jugé licite l'application de telles clauses de sauvegarde mais sur le fondement de l'article 36 C.E.E.⁹⁵ avant harmonisation ou de la jurisprudence *Cassis de Dijon*. Il convient sans doute de nuancer les griefs émis ici ou là et les craintes qu'inspire l'Acte unique, en tenant compte du contrôle vigilant de la Commission⁹⁶ et de la reconnaissance d'un recours direct

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 MASCLÉ, *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 MASCLÉ, *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 membres⁹⁷, 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 »⁹⁸, 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 unique⁹⁹ 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 juridiction de premier et dernier ressort, adjointe à la

confirme les mesures sauf discrimination arbitraire ou restriction déguisée du commerce intracommunautaire, accélération des recours juridictionnels). Sur le contrôle juridictionnel nuancé, exercé en matière de dérogations au titre de l'article 36 C.E.E. ainsi que, au-delà de l'article 36, pour exigences impératives au sens de l'arrêt *Cassis de Dijon* (c'est-à-dire efficacité des contrôles fiscaux, loyauté des transactions commerciales, défense des consommateurs, voire certains objectifs de politique culturelle) : *id.*, pp. 260 et ss.

97. Article 100 A§4, 3^o alinéa.

98. Voir E.-A. CAMPO, « L'harmonisation des législations nationales : exemples concrets de déréglementation par harmonisation », (1985) 50 *Cahiers Européens* 43-49 (l'auteur est directeur général au Secrétariat du Conseil).

99. Acte unique européen, arts 4, 11 et 29 modifiant respectivement les Traités C.E.C.A., C.E.E. et EURATOM.

C.J.C.E., statuant « sur les faits » à charge de cassation par la Cour¹⁰⁰. 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 Cour¹⁰¹ et la technicité des affaires en matière de concurrence ou d'anti-*dumping* qui exigent l'expertise des faits¹⁰². 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 »¹⁰³. 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 C.E.E.¹⁰⁴ 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. Glaesner¹⁰⁵, « 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 C.E.E. n'a pas été ouvert par l'Acte unique au Parlement européen¹⁰⁶. 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 ».

101. Voir le XIX^e *Rapport général* sur l'activité des Communautés Européennes en 1985, paru en 1986 et J. BIANCARELLI, « Chronique de jurisprudence 1985 », (1986) 29 *R.M.C.* 138, p. 139, sur « l'année des records » : 432 affaires introduites, 211 arrêts rendus. Comme le note l'auteur, référendaire à la Cour, le nombre des affaires à juger croît et allonge la durée des procédures.

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.

105. GLAESNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 311.

106. *Ibid.* La question fut évoquée mais se heurta à la ferme opposition des États. *Comp.* avec l'article 43 du Projet de traité d'Union voté en 1984 par le Parlement européen : « droit égal de recours et égalité de traitement devant la Cour de Justice ». Voir le Commentaire de T. KOOPMANS, « Le système judiciaire envisagé par le projet de traité », dans CAPOTORTI, HILF *et al.*, *op. cit. supra*, note 43, p. 62.

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,

107. Par arrêt du 23 avril 1986 rendu par la C.J.C.E. dans l'affaire 294/83 (*Parti écologiste les verts / Parlement européen*) et reproduit dans (1986) 22 *R. T. D. E.* 491-500 et accompagné d'une note de J.-P. JACQUÉ, aux pp. 500-511, la Cour déclare pour la première fois recevable sur le fondement de l'article 173, 2^e alinéa C.E.E., le recours de l'association contre deux décisions du bureau du Parlement relatives à la répartition des crédits et à la réglementation de celle-ci, s'agissant du remboursement des dépenses des formations politiques candidates aux élections européennes de 1984. La Cour s'estime compétente pour connaître de ce recours nonobstant le libellé étroit de l'article 173 C.E.E., en se référant à l'existence d'une « communauté de droit », d'un « système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de Justice le contrôle de la légalité des actes des institutions » (§ 23), dès lors que ces dernières ont le pouvoir d'arrêter des dispositions à caractère obligatoire (§ 24) destinées à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers (§ 25), enfin que les actes attaqués concernent directement et individuellement le requérant : toutes conditions que la Cour a pu vérifier en l'espèce.

108. Voir LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 110-113 et 140-143 ; *contra*, PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 4, pp. 65-66, note 11. La Déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée au Conseil européen de Stuttgart le 19 juin 1983 est citée à l'article 1^{er} de l'Acte unique. La France a fait figurer avec l'Acte final de la Conférence de 1986, cette Déclaration ainsi que « les Déclarations au procès-verbal à l'occasion de la signature de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne », le tout constituant dans le projet de loi n° 364 d'autorisation de ratification, les « Documents connexes pour l'information du Parlement ». Il est ainsi clair que la France réaffirme sa Déclaration sur le Compromis de Luxembourg interprété dans un sens constructif : l'observation d'un code d'usage du *veto* pour « la défense d'un intérêt national essentiel en rapport

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 1984¹⁰⁹ et plus modestement par le rapport final du Comité Dooge en 1985¹¹⁰, 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.¹¹¹

C. — L'institutionnalisation de la coopération politique

Le Titre III sur la « coopération politique européenne », non intégré au Traité C.E.E.¹¹² constitue un accord international, convenu entre les douze États membres de la Communauté, régi par le droit international et non par les règles communautaires d'édiction 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 ».

110. « Lorsqu'un État membre estime que ses intérêts nationaux très importants sont en jeu, il conviendrait de poursuivre la discussion jusqu'à ce qu'un accord unanime soit réalisé ». *Bull. C.E.*, 3/1985, extraits reproduits in LABOUZ, *op. cit. supra*, note 2, pp. 189-190.

111. Sur les conditions d'exercice du recours en carence utilisé pour la première fois en 1985, voir l'arrêt de la C.J.C.E. du 22 mai 1985 dans l'affaire 13/83 (*Parlement européen / Conseil des Communautés européennes*), extraits reproduits dans (1985) 21 *R.T.D.E.* 757-761 (note J.-P. JACQUE, pp. 761-766).

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 I¹¹³. Mais la « conjonction » du système communautaire et de la « coopération politique européenne »¹¹⁴ 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 européenne¹¹⁵.

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 consacré 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 BOULOUIS, *op. cit. supra*, note 20, p. 4.

115. Selon l'article 30 § 6 qui ne porte évidemment pas sur les aspects stratégiques de la sécurité européenne, domaine toujours réservé aux États membres, les Hautes Parties contractantes « estiment » nécessaire une coopération « plus étroite » sur les questions politiques et économiques, sans préjudice de l'action de certains États membres dans le cadre de l'U.E.O. — dont le renouveau se trouve ainsi consacré — et de l'Alliance atlantique. Même dans le domaine étroit de la coopération technologique et industrielle, les difficultés sont grandes en raison de la nature tantôt publique, tantôt privée des opérateurs économiques selon les États membres. C'est le cas de l'aéronautique militaire. La recommandation n° 431 adoptée par l'Assemblée de l'U.E.O. le 5 décembre 1985 sur « l'avion de combat européen des années 1990 » rappelle « les intérêts strictement nationaux et les obstacles politiques suscités par l'esprit de clocher qui se dressent sur la voie de l'intégration ouest-européenne des achats et de la production de matériels militaires de haute technologie ».

de hauts fonctionnaires nationaux¹¹⁶, 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 unique¹¹⁷. En définitive, comme l'a fait remarquer H. Glaesner¹¹⁸, 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 faiblesse des résultats n'est plus à démontrer¹¹⁹. De même souligne-t-on l'imprécision de cette obligation générale et l'inanité dans ces conditions, en cas de violation, d'une sanction fût-elle exclusivement politique¹²⁰. 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

116. L'idée d'un Secrétariat permanent siégeant à Bruxelles figurait déjà dans le rapport DOOGE et dans la proposition franco-allemande de traité de coopération politique mise au point par les deux États avant le Conseil européen de Milan (voir B. BRIGOLEIX, « Le sommet de Milan et la coopération politique. Le projet franco-allemand d'union européenne suscite un grand scepticisme », dans *Le Monde*, 29 juin 1985, p. 1). L'Acte unique en développe même l'esprit intergouvernemental en soustrayant les membres du Secrétariat et non plus seulement le Secrétaire général, au statut des fonctionnaires communautaires, pour les assimiler aux membres des missions diplomatiques. Quant au « Comité politique » composé des directeurs des affaires politiques des ministres des Affaires étrangères, il avait déjà participé aux négociations de Luxembourg au sein du groupe de travail DONDELINGER.

117. Article 30 § 4 de l'Acte unique européen.

118. GLAESSNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 310.

119. Voir V. HIRSCH, « Afrique du Sud : le talon d'Achille de la coopération politique », (1986) 29 *R.M.C.* 497-498.

120. Voir GLAESSNER, *loc. cit. supra*, note 2, p. 309. Cf. J.-V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, (3^e éd., 1986), pp. 172-173.

internationales comme dans celui des Organisations internationales, quelle que soit la participation à géométrie variable des États¹²¹. Les efforts déjà entrepris par les États membres pour harmoniser leurs positions à l'O.N.U.¹²² 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 manœuvres dilatoires. L'insertion d'une clause de révision à échéance de cinq ans¹²³ montre bien le caractère expérimental de l'institutionnalisation entreprise ici.

* * *

Le débat parlementaire français sur l'Acte unique européen¹²⁴ 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 hypothèques qui pèsent sur la construction communautaire et limitent les gouvernements puisent encore à des mythes aussi tenaces qu'opposés, qu'il s'agisse de l'introuvable supranationalité ou du pessimisme dévoyé sur la « non-Europe »¹²⁵. En cela, le cas de la France éclaire l'état de

121. Article 30§2(d).

122. Voir CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL DE NANTERRE, *La France aux Nations Unies* (1985), p. 80. Ces efforts réels sont cependant loin de produire tous les effets escomptés. Selon les statistiques communiquées, le bilan que les États membres de la Communauté européenne publient à l'issue des travaux de l'Assemblée générale, s'est dégradé de 1976 à 1983 où le pourcentage de prises de positions communes passe de 70% à 30% (pour remonter à 34% en 1984). Le cas du Conseil de sécurité doit être réservé en raison de la participation privilégiée des membres permanents : France et Royaume-Uni.

123. La réactivation de l'Union européenne occidentale devrait permettre à l'Europe communautaire d'interrompre le tête-à-tête américano-soviétique sur la sécurité européenne. Selon le député français J.-M. CARO, président de l'Assemblée de l'U.E.O., un « espace politique européen » devrait conduire à une « coordination des deux institutions », *J.O.R.F.*, *supra*, note 91, p. 6639.

124. L'Assemblée Nationale a adopté le projet de loi autorisant la ratification le 20 novembre 1986 par 498 voix contre 35. Le Sénat en a fait de même le 11 décembre 1986.

125. Des analyses réalistes ont cependant cours. Selon le rapporteur J. de LIPKOWSKI, la « non-Europe » renchérit les produits de 15% dans le domaine pharmaceutique et de 10% dans celui du marché automobile, *J.O.R.F.*, *supra*, note 91, p. 6605. Voir sur les implications et l'urgence absolue d'un changement, M. ALBERT, « Le coût de la "non-Europe" et l'alternative européenne », (1985) 1 *Le Fédéraliste* 49-61.

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 ¹²⁷. 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

126. *J.O.R.F.*, *supra*, note 91, p. 6603.

127. La question de l'inconstitutionnalité des articles 99 et 100 A fut soulevée par les députés « gaullistes » 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.

128. Le déficit du budget communautaire est de quatre milliards d'E.C.U. Il y est pallié par le mécanisme des avances non remboursables en 1985 ; voir sur ce sujet H. van LIER, « Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan », (1986) 29 *R.M.C.* 71-79.

129. Le plafond — d'ores et déjà atteint — de la T.V.A. versée à la Communauté est depuis le 1^{er} juin 1986 de 1,4% (« décision » du 7 mai 1985 ratifiée par les États membres., *J.O.C.E.*, du 14 mai 1985, n° L-128). Le Royaume-Uni et la R.F.A. qui bénéficient de compensations financières imputables et moindres recettes communautaires paient un pourcentage de 0,82% et 1,24%. En 1985, le budget communautaire s'élevait à 28,2 milliards d'E.C.U. (1 E.C.U. = 6,8 F.F. en octobre 1986) et les recettes provenant de la T.V.A. représentaient 54,2%. Le taux maximal d'appel de la T.V.A. sera de 1,6% au 1^{er} janvier 1988. Les États devront donc renégocier son augmentation à cette date si les prévisions de la Commission sont exactes (entre 1,43 et 1,47% entre 1988 et 1990).

130. *J.O.R.F.*, *supra*, note 91, pp. 6627 et 6658. Les prévisions élevées de la Commission relatives au programme quinquennal de recherche et de technologie (1987-1991), soit un doublement des dépenses envisagées soit 7,7 milliards d'ÉCU, ont été au centre de la discussion parlementaire.

par l'Acte unique européen pour la fixation des grandes orientations¹³¹ 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 incurie¹³². 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 Douze¹³³ et que la méthode actuelle de « différenciation » positive ou négative ne sert qu'imparfaitement¹³⁴. 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.

133. Comme l'a relevé le Comité économique et social des Douze dans son avis du 22 mai 1986 sur « les futures négociations du G.A.T.T. et le renouvellement de l'arrangement multifibre », certains pays en voie de développement bénéficiaires de préférences tarifaires ont un P.N.B. par tête supérieur à celui de l'un des États membres de la Communauté (le Portugal).

134. Dans le domaine de la technologie, G. ANDREOTTI a émis la crainte que « certains pays décident de collaborer en excluant les autres », alors que seule une « communauté technologique européenne » peut produire des « effets bénéfiques et généralisés sur l'ensemble de l'économie européenne et sur l'emploi ». VIII^e Conférence Jean Monnet, 23/11/1985, Institut Universitaire européen de Florence, in (1986) 1 *Le Fédéraliste* 17-18.

réalisation du « grand marché intérieur »¹³⁵ — alors que les ressources propres sont épuisées, les États membres peuvent-ils encore se contenter de limiter le poids budgétaire de la politique agricole commune¹³⁶, 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 élu¹³⁷ et bien plus que le programme aléatoire de rattrapage laborieusement mis au point dans l'Acte unique européen¹³⁸.

135. La Commission fera rapport à deux reprises, fin 1988 et fin 1990, sur l'état de réalisation du grand marché intérieur (art. 14 de l'Acte unique européen complétant l'article 8 B C.E.E.).

136. En dépit de la fixation des quotas laitiers et de l'infléchissement de la « politique des prix » conformes au programme de rigueur de la Commission figurant dans son « Livre vert » (COM (1985) 333), les stocks excédentaires structurels continuent d'augmenter (produits laitiers, céréales, viande bovin, vin). La garantie des prix agricoles a mobilisé 69,9% des dépenses communautaires en 1985.

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.

138. Depuis l'achèvement de la présente étude, d'autres travaux sur l'Acte unique ont été publiés. Voir les *Actes de la Table ronde de Strasbourg du 14 mars 1986 sur l'Acte Unique européen* (1986) et l'article de J.-P. JACQUÉ, « L'Acte unique européen », (1986) 22 *R.T.D.E.* 575-612.