

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



L'Acte unique européen

Marie Josée Domestici-Met

Volume 4, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101334ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101334ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Domestici-Met, M. (1987). L'Acte unique européen. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 4, 53–95. <https://doi.org/10.7202/1101334ar>

L'Acte unique européen

MARIE JOSÉE DOMESTICI-MET *

Signé le 17 février 1986 par 9 États¹ et le 28 février par les 3 autres membres de la « petite Europe », l'*Acte unique européen*² proclame, dès son préambule, la volonté des parties de

poursuivre l'œuvre entreprise à partir des Traités instituant les Communautés européennes et de transformer l'ensemble des relations entre leurs États en une Union européenne.

C'est ainsi que l'Acte unique représente un nouveau stade de la construction européenne après la fusion des exécutifs³, la substitution de ressources communautaires propres aux contributions financières des États membres⁴,

* Maître de Conférences à l'Université de Nice.

1. La Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni.
2. *Bulletin des Communautés européennes* [ci-après dénommé *Bull. C.E.*], supplément 2/86 [ci-après dénommé l'Acte unique].
3. Voir *Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes*, reproduit dans COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, *Traité sur la Communauté économique européenne : textes d'usage* (1983).
4. Voir Décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, dans *Journal officiel des Communautés européennes* [ci-après dénommé *J.O.C.E.*] du 28 avril 1970, n° L-94, p. 19.

l'extension des compétences budgétaires de l'Assemblée ⁵ et l'introduction du suffrage universel direct pour l'élection des parlementaires européens ⁶.

Cependant, l'Acte ne constitue pas l'aboutissement glorieux d'un processus linéaire. Sa difficile maturation explique la signature en deux étapes, l'intitulé ambigu, le contenu de compromis et l'accueil mitigé qui lui a été réservé.

L'Union européenne est un souci permanent de la construction européenne, présent dès l'origine chez les auteurs des traités économiques, dont le choix en faveur de certains objectifs limités s'explique par leur attitude fonctionnaliste. Par la suite, les projets en faveur de l'Europe politique se sont succédés en trois vagues. La première est celle des études des années 60 ⁷, menées dans le contexte d'une Europe à six divisée par le thème de l'« Europe des patries ». Le Sommet de Paris, en 1972, ouvre la seconde période et voit pour la première fois les chefs d'État et de Gouvernement européens s'accorder sur l'idée d'une transformation des relations existantes en Union européenne, alors prévue pour 1980. Malgré une série de rapports sur la question ⁸, la date fixée ne pourra être respectée. La relance est due à l'initiative Genscher-Colombo ⁹ de 1981 qui, déjà, esquisse l'idée d'un Acte européen englobant les deux registres des affaires communautaires et de la coopération. Le schéma n'est pas désavoué, malgré quelques nuances, lors de la déclaration solennelle du Conseil de Stuttgart sur l'Union européenne du 19 juin 1983 ¹⁰. Enfin, l'idée de traité apparaît avec le vote par le premier Parlement européen élu au suffrage universel direct, le 14 février 1984, d'un projet de traité

5. Voir *Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires*, reproduit dans COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, *op. cit. supra*, note 3.

6. Voir Décision du 20 sept. 1976 relative à l'introduction du suffrage universel direct pour l'élection du Parlement européen et Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, dans *J.O.C.E.* du 8 oct. 1976, n° L-278.

7. Les plus connues d'entre elles sont le rapport Davignon sur la coopération politique de 1970, le rapport Vedel de 1972, sans oublier le Plan Fouchet de 1960.

8. Le rapport Tindemans, *Bull. C.E.*, supplément 1/76, présenté par le Premier ministre belge sur mandat défini par le Sommet de Paris des 10 et 11 déc. 1974; les rapports dits des « Cinq » de septembre 1979 (consacré à la Commission) et des « Trois sages » d'oct. 1979 (consacré à l'ensemble des institutions), dans *13^e Rapport général sur l'activité des Communautés européennes (1979)*.

9. Voir *Bull. C.E.*, 4/81.

10. Voir *Bull. C.E.*, 6/83, pp. 26 et ss.

sur l'Union européenne¹¹. Au cours de l'ultime phase de la préparation, allait se durcir la résistance de certains États membres non originaires. En raison de l'attitude du Royaume-Uni et du Danemark, le Conseil européen de Fontainebleau de mai 1984 se borne à charger un comité de représentants personnels des chefs d'État et de Gouvernement¹² de suggérer des améliorations. Ce comité préconise la réunion d'une conférence intergouvernementale pour l'adoption d'un traité d'Union européenne¹³, malgré les réticences des membres représentant le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce. Ces trois États sont mis en minorité lors du Conseil européen de Milan de juin 1985, qui décide la réunion de la Conférence intergouvernementale¹⁴, mais accepteront néanmoins de participer à celle-ci. À l'issue de cette conférence, lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1985¹⁵, le seul fait de l'adoption du texte de l'Acte unique peut apparaître comme une victoire, bien fragile, toutefois.

La signature de l'Acte exige un nouveau combat, le gouvernement danois ne voulant pas y procéder sans l'approbation de son Parlement — qui lui est refusée — ou un référendum affirmatif — qu'il obtient avec 56 % des voix le 27 février 1986 — et l'Italie, à l'opposé, attendant que le Parlement européen ait donné son aval au texte. Minimalistes et maximalistes signent enfin le texte ensemble, le 28 février, avec la Grèce.

Le produit d'une telle genèse ne pouvait être qu'un hybride. « Unique », puisque fusionnant deux projets étudiés dans des comités distincts, il est consacré, pour partie, à la révision des traités communautaires et, pour partie, à la coopération politique. Critiqué pour sa timidité¹⁶ comme pour l'atteinte qu'il porterait aux souverainetés¹⁷, il est aussi accepté

11. *Projet de traité instituant l'Union européenne*, reproduit dans (1984) 3 D.J.I. 458.

12. Voir *Bull. C.E.*, 6/84, pp. 11 et 12. Le comité portera le nom de son Président, le sénateur irlandais Dooge, ou encore le nom de comité Spaak II par référence au premier comité Spaak, qui joua un rôle fondamental dans la préparation des Traités de Rome.

13. Voir *Bull. C.E.*, 3/85, p. 111.

14. Voir les conclusions du Conseil européen de Milan, dans *Bull. C.E.*, 6/85, pp. 13 et ss.

15. Sur les travaux du Conseil européen de Luxembourg, voir J.P. JACQUÉ, « L'Acte unique européen », (1986) 22 *R.T.D.E.* 575, pp. 578-579.

16. Voir l'étude très critique de P. PESCATORE, dans INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES, *L'Acte unique européen* (1986), p. 59 ; voir aussi M.-F. LABOUZ, « L'Acte unique européen », (1986) 3 *R.Q.D.I.* 133.

17. Ce sera, au cours du débat de ratification à l'Assemblée nationale française, la position de MM. Michel Debré et Jean Foyer.

pour sa modestie¹⁸ ou les potentialités de progrès qu'il recèle¹⁹, comme peut l'être tout texte issu d'une négociation difficile, car il se situe, nécessairement, entre les exigences extrêmes de ses auteurs. Accord de compromis, donc, l'Acte unique n'en réalise pas moins un « petit pas » vers l'Union européenne.

Mais le Traité, une fois adopté, signé et ratifié, peut-il s'affranchir du climat qui a présidé à sa naissance? Visant à l'approfondissement alors que les élargissements rendent si difficile la vie quotidienne des traités existants²⁰, il peut sembler relever du défi. Et n'y a-t-il pas quelque augure funeste dans le fait que l'Acte final de la Conférence intergouvernementale lui associe « vingt déclarations », dont certaines font écho aux écarts de vues qui se sont manifestés au cours des négociations?

« Compromis de progrès » mais point d'équilibre menacé, l'Acte unique pose des jalons vers l'Union européenne, mais laisse incertain l'avenir de l'Europe.

I. — QUELQUES JALONS VERS L'UNION EUROPÉENNE

Si le préambule de l'Acte unique comporte des accents héroïques et si son adoption a été accélérée par le projet très intégré du Parlement européen, le texte n'a pas recueilli, certes, toute l'ambition charriée par les efforts de ces dernières années. Cependant, il incorpore aux Traités les améliorations apparues dans les faits entre membres des Communautés depuis quelque quinze ans et y ajoute quant aux *objectifs*, qui dénotent une certaine ambition, comme aux *institutions*, qui réalisent tout de même un modeste progrès.

A. — Des objectifs modérément ambitieux

Par l'Acte unique, les États s'engagent dans la voie de l'achèvement du marché intérieur en même temps qu'ils assignent de nouveaux fondements à leur Communauté et instaurent une coopération politique.

18. Il s'agit de l'expression employée par le Premier ministre britannique, Mme M. Thatcher, à l'issue du Conseil de Luxembourg: *Bull. C.E.*, 9/85.

19. Voir la résolution par laquelle le Parlement européen, le 16 janvier 1986, s'est dit prêt à exploiter toutes les possibilités offertes par l'Acte unique (*J.O.C.E.* du 16 fév. 1986, n° C-36, p. 144).

20. Voir, par exemple, la renégociation des conditions d'adhésion du Royaume-Uni.

1. — *Achèvement du marché intérieur*

Les résultats déjà atteints sont impressionnants²¹ : abolition des droits de douane intracommunautaires, évolution vers l'harmonisation des impôts indirects avec, notamment, l'adoption d'un même système de T.V.A. — une fraction de produits de celle-ci servant à alimenter directement le budget communautaire —, liberté de circulation des salariés presque totalement réalisée, liberté d'établissement et de prestation de services aménagée pour de nombreuses professions indépendantes, notamment médicales et, enfin, dans le silence des textes pour telle ou telle autre profession, possibilité d'invoquer directement la suppression des barrières²².

Pendant, il reste beaucoup à faire. Si le retard dans la mise sur pied de la politique commune des transports a été mis en vedette par le recours intenté par le Parlement européen contre la carence du Conseil des Communautés²³, il demeure beaucoup d'autres zones d'ombre. En effet, le travail d'harmonisation se complexifie d'année en année. Le désir d'obtenir des produits répondant à de hautes exigences au regard d'un nombre croissant de valeurs — santé, sécurité d'emploi des machines, environnement, protection des consommateurs et de la concurrence —, provoque une véritable « inflation normative », qui est, en elle-même, génératrice d'obstacles à l'harmonisation. Mais cette inflation peut aussi camoufler un protectionnisme rampant : les « mesures d'effet équivalent aux restrictions quantitatives »²⁴ prohibées par l'article 30 du Traité C.E.E.²⁵ exercent aujourd'hui une séduction particulière sur les États, confrontés à une situation de crise et qui n'hésitent pas toujours à recourir à des solutions discrètes, à la lisière du manquement aux règles du Traité²⁶. Devant ces mesures, la C.J.C.E. a maintenu ferme sa

21. Sur les résultats déjà atteints vers la réalisation du marché intérieur, voir L. CARTOU, *Communautés européennes* (1986), pp. 313-415.

22. Voir C.J.C.E. 28 juin 1977 (Patrick/Ministre des Affaires culturelles, 11/77), Recueil 1977.

23. C.J.C.E. 22 juin 1985 (Parlement/Conseil, 13/83), Recueil 1985, p. 1513.

24. Ci-après dénommé M.E.E.R.Q.

25. *Traité instituant la Communauté économique européenne*, (1958) 298 R.T.N.U. 11 [ci-après dénommé Traité C.E.E. ou Traité de Rome].

26. Par exemple, publicité pour les alcools soumise à des régimes divers en fonction du procédé de fabrication, lequel, comme par hasard, recoupe à peu près la distinction origine nationale-importation : C.J.C.E. 10 juil. 1980 (Commission/République française, 152/78), Recueil 1980, p. 2229.

définition jurisprudentielle des M.E.E.R.Q., sans avoir égard aux circonstances de l'époque²⁷.

C'est dans ce contexte qu'intervient l'idée de « marché intérieur », présente dans les décisions de plusieurs Conseils européens depuis celui de Copenhague de 1982, dans le livre blanc de la Commission de juin 1985²⁸, et, enfin, dans l'Acte unique qui, dans un article 8C ajouté au Traité C.E.E.²⁹, le définit comme « un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du [...] traité ». Le changement de vocable, à lui seul, est déjà symbolique : « marché commun » suppose la réunion d'entités de base : les États européens ; « marché intérieur » s'applique à une entité unique : l'Union européenne.

Dans son livre blanc, la Commission ajoutait un second symbole : la suppression des frontières physiques intracommunautaires et, plus exactement, des contrôles qui s'y opèrent encore depuis la fin de la période de transition³⁰. Toutefois, le Traité est muet sur ce thème, alors qu'il reprend les propositions du livre blanc sur les barrières techniques et fiscales.

a) Suppression des barrières techniques

Ces dernières résident dans les diverses normes nationales au nom desquelles les États refusent l'accès de leur territoire à des marchandises

27. Est stigmatisée comme M.E.E.R.Q. « toute mesure ou pratique susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire : C.J.C.E. 11 juil. 1974 (Dassonville, 8/74), Recueil 1974 p. 837. Voir aussi l'arrêt sur les huiles usagées : C.J.C.E. 7 fév. 1985 (Commission/République française, 173/183), Recueil 1985, qui incrimine comme M.E.E.R.Q. un simple silence, témoignant du caractère compréhensif de la notion.

28. *Livre blanc de la Commission en vue de l'achèvement du Marché intérieur*, Com. (85), 310 final.

29. Voir Acte unique, *supra*, note 2.

30. À l'heure actuelle, les contrôles des personnes portent sur leur identité et sur la sécurité et la position régulière au regard du fisc des objets transportés. Quant aux contrôles de marchandises, ils servent à l'application des politiques communautaires. Le livre blanc de la Commission proposait de supprimer les contrôles aux frontières internes et de les reporter aux frontières externes de la Communauté, en ajoutant des contrôles ponctuels à l'intérieur du territoire communautaire et l'accroissement de la coopération entre autorités de police des États concernés.

en provenance de la Communauté ou aux travailleurs salariés ou indépendants originaires de celle-ci. Pour surmonter l'obstacle né du retard dans le rapprochement des législations dans certains secteurs, l'Acte unique, reprenant — en l'atténuant — une proposition du livre blanc de la Commission, ajoute à la notion d'harmonisation celle de reconnaissance mutuelle sur la base de l'équivalence.

1) *Harmonisation des législations nationales*

L'Acte unique opte pour « un niveau de protection élevé » en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et des consommateurs³¹. Il s'agit, par cette formule, d'éviter un recul dans les États à fortes exigences. Cependant, il n'est pas prévu qu'il s'agisse du niveau le plus élevé des législations de la Communauté, pour tenir compte également des intérêts des États moins exigeants et pour lesquels cet alignement doit représenter un renchérissement des procédés de fabrication et de commercialisation.

De plus, le nouvel article 8B §2 du Traité de Rome exige un « progrès équilibré » des différents secteurs, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent, le défaut d'adoption des normes sur la « société de droit européen » ayant ralenti la mise en pratique de la liberté d'établissement des personnes morales alors que progressait celle des personnes physiques³². De même, l'article 8B prévoit des bilans au 31 décembre 1988 et au 31 décembre 1990. Et l'article 100B prescrit pour 1992 un recensement des dispositions législatives et réglementaires qui n'auraient pas été harmonisées, mais cet article retient aussi, pour que le défaut d'harmonisation ne puisse pas servir de prétexte au refus du marché intérieur, l'idée de reconnaissance mutuelle.

2) *La reconnaissance mutuelle*

Le principe, dont l'origine est d'ailleurs jurisprudentielle³³, est le suivant :

31. Acte unique, *supra*, note 2, art. 18, le nouvel art. 100A §3.

32. *Id.*, art. 14.

33. Voir C.J.C.E. 20 fév. 1979 (Rewe Zentral/Bundes Monopolverwaltung für Branntwein, 120/78), Recueil 1979, p. 649 [ci-après dénommé arrêt *Cassis de Dijon*].

Lorsqu'un produit est fabriqué et commercialisé légalement dans un État membre, il n'y a aucune raison de ne pas le vendre librement dans l'ensemble de la Communauté³⁴,

car les différentes législations nationales ont les mêmes objectifs de protection. De même pour les personnes qui ont été jugées dignes d'exercer une profession donnée dans l'un des États membres. Derrière ce raisonnement, il y a, implicite, l'idée qu'il existe une communauté de valeurs entre les Douze et également une similitude des évolutions technologiques; ce qui, bien entendu, n'est pas rigoureusement exact.

L'article 100B du Traité C.E.E., ajouté par l'Acte unique³⁵, reporte à 1992 l'application de ce principe et laisse le Conseil d'alors libre de le mettre en vigueur ou non, en statuant dans les mêmes formes que pour les mesures d'harmonisation. Ce sont là des dispositions assez en recul par rapport à celles du livre blanc³⁶.

b) Suppression des barrières fiscales

L'Acte unique³⁷ révisé l'article 99 du Traité de Rome pour rendre obligatoire l'harmonisation en matière de fiscalité indirecte, de T.V.A. et de droit d'accise dans la mesure où le fonctionnement du marché intérieur est concerné.

2. — Nouveaux «fondements de la Communauté»

La section II du chapitre II de l'Acte unique portant modification du Traité C.E.E. aborde, sous l'intitulé général « Dispositions relatives aux fondements de la Communauté », des thèmes qui, jusque-là, soit apparaissaient en seconde partie du Traité sous l'intitulé « Les politiques de la Communauté » — la politique sociale —, soit ne faisaient pas l'objet de développement distincts couverts par un titre — problème monétaire et cohésion économique et sociale — soit encore étaient ignorés par le Traité — recherche et développement technologique, environnement —.

34. *Ibid.*

35. *Supra*, note 2, art. 19.

36. Voir JACQUÉ, *loc. cit. supra*, note 15, p. 598; voir aussi H.J. GLAESNER, « L'acte unique européen », (1986) 29 *R.M.C.* 307, p. 310.

37. *Supra*, note 2, art. 17.

a) Recherche et développement technologique

Le thème n'est pas nouveau dans le droit communautaire³⁸, mais il méritait de faire l'objet d'un nouvel effort de réglementation car l'Europe, qui s'est dotée d'un grand marché de 320 millions de consommateurs et qui invente beaucoup, n'exploite pas suffisamment ses innovations scientifiques au niveau industriel. Celles-ci lui reviennent fréquemment à travers la technologie adaptée outre-Atlantique ou au Japon. Malgré les programmes nouveaux lancés ces dernières années³⁹, la recherche dite « pré-compétitive » n'a pas encore atteint le niveau auquel elle pourrait prétendre en Europe.

L'article 24 de l'Acte unique ajoute donc au Traité C.E.E. un titre entier consacré à la recherche et au développement technologique et inscrit en tête de celui-ci, à l'article 130F §1 ce qui suit :

La Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale.

Le rôle de la Communauté vis-à-vis de ce secteur est défini de façon assez large puisqu'il lui est confié

- une activité de programmation à divers niveaux⁴⁰ ;
- une activité de promotion de la diffusion et de valorisation des résultats⁴¹ ;
- une activité de stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs⁴² ;
- et, enfin, la création possible d'entreprises communes ou de toute autre structure nécessaires à la bonne exécution des programmes⁴³.

38. Il existait déjà une déclaration du Conseil du 14 janv. 1974 sur ce sujet, dans *J.O.C.E.* du 29 janv. 1974, n° C-7.

39. Programmés par le Conseil des ministres sur la base des études de la « *Task Force* » (structure de 150 personnes averties dans le secteur des technologies de pointe et relevant de la Commission) : E.S.P.R.I.T. pour l'électronique, R.A.C.E. pour les télécommunications et B.R.I.T.E. pour les systèmes avancés de production.

40. Voir *Acte unique, supra*, note 2, art. 24, les nouveaux articles 130G à 130N du Traité C.E.E.

41. *Id.*, le nouvel art. 130G c).

42. *Id.*, le nouvel art. 130G d).

43. *Id.*, le nouvel art. 130 O.

Deux observations s'imposent. D'une part, les Communautés reprennent, avec les entreprises communes, une formule d'interventionnisme assez poussé, déjà utilisée dans le cadre du Traité C.E.E.A.⁴⁴, reposant sur la *création par voie supranationale de personnes morales relevant de l'ordre juridique communautaire* et destinées à pallier l'insuffisance de l'initiative privée ou la faiblesse des actions des États agissant isolément. D'autre part, les formules de collaboration sont variées puisqu'elles comprennent la conclusion d'accords avec des pays tiers ou des organisations internationales⁴⁵, comme la mise au point de programmes ne regroupant qu'une partie des États membres⁴⁶ et la participation des Communautés à des programmes entrepris par des États membres⁴⁷. Cette dernière disposition devrait permettre à la Communauté de participer aux projets recouverts par le programme EUREKA⁴⁸, que, cependant, la France avait pris soin⁴⁹ de placer en dehors du cadre communautaire dans le but d'éviter toute bureaucratisation.

b) Environnement

Comme en matière de recherche, il s'agit d'un thème déjà abordé par les textes communautaires⁵⁰. Mais l'intérêt de la création d'un titre nouveau sur l'environnement dans le Traité C.E.E. tient surtout à ce qu'il permet de situer la politique communautaire en la matière par rapport à son contexte juridique.

44. Voir *Traité instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique*, (1958) 298 R.T.N.U. 167, art. 45: «[Les] entreprises qui revêtent une importance primordiale pour le développement de l'industrie nucléaire dans la Communauté peuvent être constituées en entreprise commune».

45. Acte unique, *supra*, note 2, art. 24, le nouvel art. 130N du Traité C.E.E.

46. *Id.*, le nouvel art. 130L.

47. *Id.*, le nouvel art. 130M.

48. Voir JACQUÉ, *loc. cit. supra*, note 15, p. 604.

49. Le programme EUREKA, proposé le 18 avril 1985 par le président F. Mitterand devrait concerner 6 secteurs de technologie avancée, chaque projet précis ayant sa structure de gestion propre et regroupant un nombre différent d'États parmi les États concernés (les Douze, plus la Suisse, l'Autriche, la Suède, la Norvège et la Finlande).

50. On peut citer une décision du Sommet de 1972 et des décisions du Conseil de 1973, 1977 et 1983. Pour un exposé détaillé de ces décisions, voir CARTOU, *op. cit. supra*, note 21, pp. 464-469.

Tout d'abord, il est dit que « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté »⁵¹, ce qui revient à introduire la prise en considération de l'environnement dans les décisions prises à propos de toutes les politiques communautaires et, donc, à reconnaître une certaine prééminence à cet objectif sur les autres.

Par ailleurs, l'intervention de la Communauté en matière d'environnement est présentée comme subsidiaire par rapport aux actions des États membres dans ce domaine, puisque « la Communauté agit [...] dans la mesure où les objectifs visés [...] peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément »⁵². Mais ceci pose le problème de la capacité des États membres d'agir par voie de traité en cette matière, dont on verra plus loin combien maladroitement elle est abordée.

c) Cohésion économique et sociale

C'est là un idéal commun depuis les débuts de l'histoire communautaire, puisque le préambule et l'article 2 du Traité C.E.E.⁵³ font allusion à un développement harmonieux des diverses régions et à la réduction du retard des moins avancées d'entre elles. Pourtant, dans les faits, l'inverse peut se produire : la mise en concurrence provoquée par le Marché commun peut épuiser certaines entreprises, certaines régions et faire peser de lourdes charges sur les États qui tentent de pratiquer une politique d'aide. D'où la nécessité de mécanismes structurels destinés à compenser les déséquilibres, naturels ou provoqués.

L'Acte unique n'innove donc pas, mais officialise et systématise, répondant aux vœux de la délégation grecque. Il consacre, en effet, l'existence du Fonds européen de développement régional, créé par un règlement sur la base de l'article 235⁵⁴ et prévoit une restructuration des fonds existants — le F.E.D.E.R. et ceux créés dans le Traité C.E.E. — en vue d'une meilleure efficacité et d'une meilleure coordination⁵⁵.

51. Acte unique, *supra*, note 2, art. 25, le nouvel art. 130R §2.

52. *Id.*, le nouvel article 130R §4.

53. *Supra*, note 25.

54. Règlement n° 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, dans *J.O.C.E.* du 21 mars 1975, n° L-73, p. 1.

55. Acte unique, *supra*, note 2, art. 22, le nouvel art. 130D.

d) Politique sociale

Le titre qui y était déjà consacré dans le Traité C.E.E. est complété par deux articles qui apportent des retouches de détail. D'une part, l'article 118A⁵⁶ apporte l'expression synthétique d'« amélioration du milieu de travail » pour désigner une réalité déjà en grande partie couverte par les objectifs d'hygiène et de protection contre les accidents et maladies professionnelles qui figurent à l'article 118 du Traité C.E.E. Dans la mise en œuvre de cette amélioration, il est prévu de ne pas créer de contraintes exagérées pour les petites et moyennes entreprises. D'autre part, l'article 118B introduit l'idée de « dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen », pouvant déboucher sur des « relations conventionnelles », ce qui ne se confond pas avec la « collaboration entre les États membres [...] dans les matières relatives [...] au droit syndical et aux négociations collectives » mentionnée à l'article 118 du Traité.

e) Coopération en matière de politique économique et monétaire

Le Traité C.E.E. n'a pas créé de politique commune en la matière et se borne à poser dans son article 107 que chaque État doit envisager sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun. L'idée de « communautariser » la politique monétaire est cependant apparue dès une décision du Conseil du 22 mars 1971⁵⁷.

Quinze ans plus tard, l'Acte unique ne réalise pas encore cette mutation malgré l'ambitieux sous-titre — Union économique et monétaire — du chapitre qu'il crée⁵⁸. Celui-ci, singulièrement court, se signale par des expressions étrangères au climat de l'intégration :

[E]n vue d'assurer la *convergence des politiques* économique et monétaire [...] les États *coopèrent*. Ils tiennent compte [...] des expériences acquises grâce à la *coopération* [...] dans le *respect des compétences existantes*⁵⁹.

56. *Id.*, art. 21.

57. *J.O.C.E.* du 27 mars 1971, n° C-28.

58. Acte unique, *supra*, note 2, art. 20.

59. *Id.*, le nouvel art. 102A [nos italiques].

Néanmoins, se trouvent consacrés par voie conventionnelle le mécanisme du système monétaire européen, créé jusque-là par une décision politique⁶⁰, et l'existence de l'ECU.

3. — *Coopération politique*

L'Acte unique réalise dans son titre III une codification de la pratique dont il faut espérer qu'elle aide l'Europe à surmonter certaines insuffisances. L'objectif est, en effet, « de *formuler* et de *mettre en œuvre* en commun une politique étrangère européenne »⁶¹.

a) Une politique étrangère européenne

L'expression exprime l'intégration, plus encore que ne le ferait l'expression « politique étrangère commune », car il n'est pas évoqué quelque chose de commun à plusieurs entités, mais la politique étrangère d'une seule entité : l'Europe⁶².

Les termes employés laissent deviner deux niveaux. Le premier est celui de la *conjoncture* : devant les « questions de politique étrangère ayant un intérêt général », « Les États européens exercent une “influence combinée” »⁶³. Le second niveau est celui des *tendances à long terme* : les Européens « assurent le développement progressif et la définition de principes et d'objectifs communs »⁶⁴. Quant à l'orientation générale de ces principes, c'est le préambule de l'Acte unique qui nous renseigne, au paragraphe 5, qui évoque :

— d'une part, la défense des intérêts communs de l'Europe et de son indépendance⁶⁵ ;

60. Décision du Conseil européen du 5 déc. 1978, complétée par un accord du 13 mars 1979 entre les banques centrales des États membres en fixant les modalités de fonctionnement : voir CARTOU, *op. cit. supra*, note 21, p. 648.

61. Acte unique, *supra*, note 2, article 30 §1.

62. Pour JACQUÉ, *loc. cit. supra*, note 15, p. 609, son contenu reflète simplement l'acquis communautaire.

63. Acte unique, *supra*, note 2, art. 30 §2a).

64. *Id.*, art. 30 §2c).

65. L'article 30 §6 précise d'ailleurs que le développement de l'identité européenne est tributaire de l'étroitesse de la coopération sur la « sécurité européenne ».

— d'autre part, la contribution de l'Europe au maintien de la paix et de la sécurité internationale par la défense de la démocratie et des droits de l'Homme partout où ils peuvent se trouver menacés.

Or, pour l'heure, l'Europe éprouve de la difficulté à incarner sa philosophie politique devant les crises. En fait, autant il est aisé de s'entendre sur des principes vastes et généreux correspondant à une idéologie humaniste tirée de la tradition culturelle des divers États européens, autant il peut être délicat de tirer de ces principes des conclusions précises. L'idée de consensus énoncée à l'article 30 §3c)⁶⁶ conduit, en effet, à n'arrêter de position commune que sur la base du « plus petit dénominateur commun ». La simple *identification* du « coupable » peut poser aux Européens de graves difficultés. C'est ainsi, qu'unis pour condamner le terrorisme dans son principe, voire même pour aborder conjointement ce problème sous son angle technique⁶⁷, ils se sont désunis lors de l'adoption de la « Déclaration sur la lutte contre le terrorisme international »⁶⁸, le 27 janvier 1986, sur le point de savoir s'il fallait ou non mentionner la Libye. En fin de compte, les pays du nord de l'Europe, qui auraient préféré voir figurer son nom, se sont alignés sur la position minimale qui était celle de la Grèce. Et la nécessité d'avoir à opter entre l'*infliction de sanctions économiques* et l'abstention a mis à l'épreuve la solidarité européenne pendant plusieurs années à propos de l'Afrique du Sud. Malgré le consensus sur les principes⁶⁹, lorsqu'il s'agit

66. « Les Hautes parties contractantes s'abstiennent [...] de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter ».

67. Déjà, en 1976, avait été créé le « groupe de Trevi », devant permettre une amélioration de la coopération des ministères de la Justice et de l'Intérieur des différents États membres dans la lutte contre le terrorisme. Puis, au Conseil des ministres des Affaires étrangères de janvier 1986, il a été décidé d'établir un « groupe de travail permanent » pour superviser des « actions communes », notamment pour assurer la sécurité des aéroports, des ports et des gares, le contrôle des personnes qui entrent et sortent de la Communauté. Ce groupe a élaboré une typologie en trois classes (pays qui encouragent le terrorisme, pays qui lui donnent un appui logistique, pays qui le pratiquent eux-mêmes) et prévu des réponses variables en fonction des catégories.

68. Reproduite dans (1986) 5 D.J.I. 297.

69. Elle est apparue en sept. 1976, dans une déclaration commune condamnant l'*apartheid*, puis lorsqu'en sept. 1977 fut adopté un « code de conduite » pour les entreprises de la C.E.E. implantées en Afrique du Sud et lorsque, en juillet 1978, le Conseil européen de Brême condamna la politique des Bantoustans et approuva l'embargo sur les armes décidé par le Conseil de sécurité le 4 nov. 1977.

de sanctions économiques, le front commun se rompt ⁷⁰. L'unanimité ne se retrouve que le 16 septembre 1986, lorsque les Douze décident un *boycott* du fer, de l'acier et des pièces d'or en provenance de l'Afrique du Sud ⁷¹. Mais le communiqué alors publié confirme le « minimalisme » qui préside à la formation des décisions en précisant que « la majorité des partenaires auraient également souhaité l'interdiction des importations de charbon si un consensus sur ce point avait pu être trouvé ».

b) Formulation et mise en œuvre communes

Leurs aspects formels relèvent de l'étude des mécanismes, à laquelle on reviendra ⁷². Mais il importe ici, pour mesurer l'ampleur des objectifs poursuivis, de relever deux exigences formulées à l'article 30.

La première est une exigence de cohérence avec les politiques extérieures de la Communauté européenne ⁷³, qui peut conduire à mettre la puissance économique de l'Europe au service de ses objectifs politiques. La pratique des relations extérieures européennes fait d'ailleurs apparaître une double relation symétrique. La coopération politique peut être le produit des nécessités économiques de la Communauté — ainsi que le démontre le dialogue euro-arabe, né de la crise pétrolière de 1973 — comme les politiques extérieures de la Communauté peuvent être les instruments de l'influence philosophico-politique de l'Europe — ainsi que le révèle l'attitude à l'égard de la démocratisation en Amérique

70. Le 27 juil. 1985, la France seule interdit tout nouvel investissement, suspend ses prêts et rappelle son ambassadeur ; le 10 sept. de la même année, les Dix s'en tiennent toujours aux sanctions portant sur les armements, même s'ils assortissent ces mesures d'une aide positive destinée aux organisations anti-*apartheid*. En 1986, ce n'est plus la France, mais le Danemark et l'Irlande qui prennent une position en flèche. Le Sommet de La Haye, en juin, accorde un sursis de trois mois en raison des réticences de la République fédérale d'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

71. Cf. Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU sur la question, que les Douze ont pu avoir à l'esprit : A.G. Rés. 40/64 A à C, Doc. off. A.G., 40^e session, supp. n^o 53, p. 33, Doc. N.U. A/40/53 (1986) ; voir également le rapport de la Conférence mondiale sur l'adoption de sanctions contre l'Afrique du Sud, Paris, 16-20 juin 1986 (Public. N.U. F.86.I.23), chap. IX.

72. Voir *infra*, au point B.

73. Acte unique, *supra*, note 2, art. 30 §5.

latine⁷⁴ —. De même, la volonté de rendre cohérentes les politiques extérieures des Communautés et la coopération politique avait inspiré aux Européens l'intention d'inscrire dans la Convention de « Lomé III » des exigences en matière de droits de l'Homme. Or, l'Europe s'étant trouvée confrontée, chez ses partenaires, à une philosophie politique beaucoup moins individualiste, la Convention ne fait guère écho aux positions du Parlement européen⁷⁵, même si elle adopte pour objectif final un développement centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple.

La deuxième exigence pèse sur le comportement des signataires *en présence de tiers* : ils doivent constituer une « force cohérente » dans les relations internationales et au sein des organisations internationales⁷⁶. Et, tandis que l'article 30 §8 semble appeler à une systématisation du dialogue avec les différents groupes de pays tiers, l'article 30 §7 développe le thème des organisations internationales, dans divers cas de figure. Si toutes les Hautes Parties contractantes participent à une institution, elles doivent y adopter une position commune ; et lorsque certaines seulement y participent, celles-ci doivent tenir compte de la position commune convenue avec celles qui sont absentes.

Il n'est pas toujours facile de se faire le censeur des mœurs politiques : l'« Europe », ce sont douze États aux gouvernements bigarrés politiquement et aussi un Parlement que n'épargnent pas les divisions politiques. L'unité de vues, facile dans certaines affaires⁷⁷, se brise lorsque la césure

74. En avril 1984, la Commission déclare : « Le moment [est] particulièrement propice pour que la C.E.E. et ses États membres s'engagent de manière déterminée dans la voie du renforcement de ses relations avec l'Amérique latine, engagement d'autant plus nécessaire que la C.E.E., qui a toujours encouragé dans le passé les changements politiques et le retour à la démocratie dans la région, se doit maintenant de soutenir cette évolution ».

75. Par exemple, « la Communauté a le devoir d'encourager le respect [des droits fondamentaux] particulièrement dans les pays avec lesquels elle entretient des liens étroits » (Résolution du 17 mai 1983, dans *J.O.C.E.* du 20 juin 1983, n° C-161, p. 61). Voir aussi le rapport Penders, document de séance du 18 avril 1983, P.E. 81-813/5, envisageant des hypothèses où il faudrait suspendre l'aide officielle et maintenir une aide humanitaire à la population.

76. Acte unique, *supra*, note 2, art. 30 §2d).

77. Ainsi, les États membres des Communautés se sont félicités de « l'adhésion du peuple philippin aux principes démocratiques » à l'occasion du retrait du président F. Marcos et de la venue au pouvoir de Mme C. Aquino.

droite-gauche devient trop nette au Parlement⁷⁸ ou lorsque la coopération politique, œuvre interétatique, ne coïncide pas avec les positions du Parlement élu au suffrage universel direct⁷⁹. Et, parfois, le Conseil européen ne juge pas décent de procéder à des prises de position politique en raison de la gravité des problèmes communautaires non résolus⁸⁰.

Au service de ces objectifs nouveaux ou rendus plus exigeants, l'Acte unique apporte quelques retouches au système institutionnel.

B. — Un progrès institutionnel modeste

L'adoption d'un Acte unique aurait pu être l'occasion de donner à l'Europe un président qui l'incarnât aux yeux du monde, par delà les distinguos techniques de la Communauté et de la coopération politique. La mutation ne s'est pas produite, même si les éléments d'une évolution vers la personnalisation de l'Union européenne semblent discrètement se mettre en place. L'Acte unique renforce, en effet, la condition de deux organes symboliques : le Conseil européen⁸¹ et la Présidence⁸². Mais on reste très largement en-deçà du pas essentiel qui aurait consisté à doter l'Europe d'un président élu directement par les populations.

78. Par exemple, les affaires du Nicaragua et du Salvador.

79. Dans l'affaire du Golfe de Syrte, en avril 1986, alors que les ministres des Affaires étrangères, réunis dans le cadre de la coopération politique, adoptaient des mesures contre la Libye, le Parlement européen condamnait, à une faible majorité il est vrai, l'opération militaire américaine contre la Libye.

80. Voir la conférence de presse du 4 déc. 1983 du Premier ministre Papandréou, à l'issue du Sommet d'Athènes, dans *Bull. C.E.*, 12/83, p. 7, et la déclaration du Président Mitterrand, du 21 mars 1984, *Bull. C.E.*, 3/84, p. 7.

81. Il est officialisé après douze années d'existence. Sa composition se trouve désormais fixée — outre les chefs d'État et de gouvernement, le président de la Commission —, ainsi que sa périodicité : au moins deux réunions par an. Et même si l'Acte unique omet d'en préciser les fonctions, la place qu'il lui assigne, à l'art. 2 de son titre 1^{er}, consacré aux dispositions communes à la coopération politique et au système communautaire, est essentielle.

82. Si elle n'a pas de vrais pouvoirs, elle exerce cependant des responsabilités non négligeables dans le travail communautaire. Il lui incombe, en effet, les tâches suivantes : établir un calendrier ; dégager, à la suite des débats, des conclusions claires et neutres ; coordonner les travaux des différentes formations des Conseils, orienter les travaux vers des solutions équilibrées dans un délai raisonnable grâce à ce que l'on désigne souvent comme le « compromis de la présidence ». Elle est dotée d'un secrétariat qui, désormais, l'assiste pour la coopération politique, comme, déjà, pour les questions administratives.

En fait, même s'il comporte des dispositions institutionnelles, l'Acte unique ne bouleverse pas le panorama européen⁸³. Non seulement maintient-il la distinction organique entre système communautaire et coopération politique, mais encore il respecte l'essentiel des équilibres intracommunautaires.

1. — *Le maintien de la distinction organique
entre système communautaire et coopération politique*

La coopération politique, qui n'existait jusqu'ici qu'empiriquement, se voit doter d'organes spécifiques qui doivent lui permettre d'atteindre un réel niveau d'effectivité⁸⁴. De plus, est institué un palliatif à l'absence de représentants diplomatiques communs⁸⁵. Néanmoins, l'Acte unique permet aussi l'intervention des organes communautaires dans la coopération politique⁸⁶, et ces dispositions ne sauraient surprendre car, depuis ces

83. Voir JACQUÉ, *loc. cit. supra*, note 15, p. 611.

84. Les ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission se réunissent au moins quatre fois par an, dans le cadre de la coopération politique européenne, et peuvent tenir des sessions d'urgence dans les 48 heures, à la demande d'au moins trois États membres. Le Comité politique, regroupant les directeurs politiques de chacun des ministères des Affaires étrangères, se réunit une fois par mois. Le Groupe des correspondants est chargé de la mise en œuvre de la coopération sous la direction du Comité politique. Des groupes de travail fonctionnent selon les directives du Comité politique. Le Secrétariat de la coopération politique est chargé de seconder la Présidence « dans la préparation et la mise en œuvre des activités de coopération politique ». Ses membres bénéficient des mêmes privilèges et immunités que les membres des missions diplomatiques des Hautes Parties contractantes au siège du secrétariat.

85. L'article 30 §9 dispose, en effet, que « Les Hautes parties contractantes et la Commission [...] intensifient la coopération entre leurs représentations accréditées dans les pays tiers et auprès d'organisations internationales ».

86. Elle touche: 1° le Conseil des communautés européennes, dans sa formation réunissant les ministres des Affaires étrangères qui peut « traiter également des questions de politique étrangère » (art. 30 §3a); 2° la Commission qui est « pleinement associée aux travaux de la coopération politique » (art. 30 §3b); 3° le Parlement européen qui est informé « régulièrement » des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre des travaux de la coopération politique et dont les « vues » doivent être « dûment prises en compte » par lesdits travaux (art. 30 §4); 4° la Présidence, à qui incombent la mission d'information sus-exposée et la tâche de veiller à la prise en compte des vues du Parlement européen.

dernières années, ces organes ont exercé des activités en matière de politique étrangère⁸⁷.

2. — *Le respect des grands équilibres intracommunautaires*

Il s'observe à l'occasion des retouches apportées à chacune des trois fonctions législative, exécutive et juridictionnelle.

a) La fonction législative

Dans le schéma initial du Traité, elle est exercée par le Conseil, qui « dispose du pouvoir de décision », l'Assemblée, dont le rôle est essentiellement consultatif, et la Commission qui exerce le pouvoir d'initiative. En revanche, depuis la réforme des finances, le Conseil et l'Assemblée en sont venus à constituer, en cette matière seulement, les deux éléments d'une sorte de parlement bicaméral. L'Acte unique modifie, d'une part, les modes de formation des décisions au sein du Conseil et, d'autre part, les relations entre le Conseil et les autres organes par l'instauration de la procédure de coopération.

1) *Les modes de formation des décisions au sein du Conseil*

C'est avec prudence que l'Acte unique renforce les hypothèses dans lesquelles une décision peut être prise à la majorité qualifiée⁸⁸. Il opère, en effet, un glissement, caractéristique d'une volonté d'« apprivoiser » les États : des matières pour lesquelles le Traité exigeait l'unanimité peuvent, désormais, faire l'objet de décisions à la majorité qualifiée. Mais, des matières nouvellement introduites dans les objectifs communautaires doivent faire l'objet d'une décision unanime.

87. Par ex., réception des lettres de créance des ambassadeurs étrangers, à la fois par le Président de la Commission et le Président du Conseil depuis 1965 ; missions de la « troïka » (la Présidence en exercice, accompagnée de la Présidence sortante et de la Présidence à venir) en Afrique australe.

88. Voir JACQUÉ, *loc. cit. supra*, note 15, pp. 587-588.

À la première catégorie se rattachent les modifications du tarif douanier commun⁸⁹, l'extension aux ressortissants d'États tiers établis à l'intérieur de la Communauté des dispositions sur la liberté de prestation de services⁹⁰, la possibilité d'étendre à la navigation maritime et aérienne les politiques communes prévues pour les transports par rail, route et voie navigables intérieures⁹¹ et, en principe, les mesures d'harmonisation des législations⁹².

À la seconde catégorie se rattachent les plus importantes parmi les mesures prises en vertu du nouveau titre sur « la recherche et le développement technologique » : adoption d'un programme annuel d'objectifs scientifiques et techniques et création d'entreprises communes⁹³. On en rapprochera une matière, sinon totalement nouvelle, du moins renouvelée : la réorganisation des fonds à finalité structurelle⁹⁴.

Cette interprétation homogène n'est en rien contredite par l'article 70 §1 qui crée un nouveau cas de décision unanime — les mesures constituant un recul en matière de libération des mouvements de capitaux — car il s'agit là d'une exigence destinée à protéger contre les revirements une liberté fraîchement acquise.

Cependant, ces progrès demeurent limités car la formation des décisions au Conseil suppose encore l'unanimité dans de nombreux domaines : harmonisation des législations relatives aux impôts indirects, taxes sur le chiffre d'affaires et droits d'accise⁹⁵, harmonisation en matière de libre circulation des personnes et sur les thèmes relatifs aux droits et intérêts des travailleurs salariés⁹⁶. Plus, même, les mesures que le Conseil doit arrêter pour favoriser la libre circulation des travailleurs selon l'article 49 du Traité C.E.E. passent du régime de la majorité simple à celui de la majorité qualifiée⁹⁷.

89. Acte unique, *supra*, note 2, art. 16, le nouvel article 28. Jusque là, la majorité qualifiée était prévue après l'expiration de la période de transition, mais pour des modifications peu importantes et une durée d'au plus six mois.

90. *Id.*, le nouvel art. 59 §2.

91. *Id.*, art. 89 §2.

92. *Id.*, art. 100, tel que complété par le nouvel art. 100A.

93. *Id.*, les nouveaux art. 130I et 130O

94. *Id.*, le nouvel art. 130D.

95. *Id.*, le nouvel art. 99.

96. *Id.*, le nouvel art. 100 §2.

97. Il est vrai que la matière comporte un point sensible malgré les progrès accomplis : *id.*, le nouvel art. 100 §4 relatif à l'ordre public.

2) *Répartition des responsabilités
entre les différents partenaires de la procédure législative*

Elle est caractérisée par une évolution en faveur du renforcement du rôle du « Parlement européen », désormais désigné officiellement comme tel, par une modification de l'article 7 du Traité de Rome⁹⁸, qui vient couronner un long combat de l'Assemblée pour la reconnaissance de sa légitimité démocratique⁹⁹. Désormais, en de nombreuses matières, le Parlement européen va au-delà du rôle *purement consultatif* qui constitue le schéma de base¹⁰⁰.

Déjà, la pratique avait ajouté aux dispositions des traités la procédure de « concertation » destinée à la recherche d'un accord entre le Conseil et l'Assemblée, mais laissant toutefois le dernier mot à l'Assemblée. Une « Déclaration commune » du 4 mars 1975 la rend applicable à tous les « actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ». L'Acte unique ne supprime pas cette procédure, au demeurant peu fructueuse dans l'ensemble¹⁰¹. Il étend, par ailleurs, les pouvoirs de *co-décision* que le Parlement détenait en matière budgétaire au cas des demandes d'adhésions et des accords d'association avec les États tiers en exigeant, dans ces hypothèses, un avis conforme du Parlement¹⁰².

Enfin, le Parlement est le bénéficiaire principal de la nouvelle procédure, dite de coopération, instaurée par l'article 7 réformant l'article 149 du Traité de Rome. Celle-ci a créé une seconde lecture au sein du Parlement et du Conseil, une prise de position du Parlement venant s'interposer entre le premier et le second examen par le Conseil. La bicaméralisme suggéré par ce mécanisme serait, en tout cas, un bicaméralisme inégal car il n'est aucunement question d'une navette indéfinie entre les deux enceintes. Les pouvoirs dévolus au Parlement européen en attestent, car ce dernier peut tout au plus :

98. *Id.*, art. 6 §2.

99. Par une résolution du 20 mars 1962, l'Assemblée parlementaire se donnait le titre de Parlement.

100. Voir G. BIDEGARAY et J. RIDEAU, « La réforme de la construction européenne », (1985) 8 *Annuaire européen d'administration publique* 639.

101. Voir C. BERGER, « Un exemple de concertation réussie : le règlement n° 3972/86 du Conseil », (1987) 30 *R.M.C.* 161.

102. Acte unique, *supra*, note 2, art. 6.

- soit influencer en faveur d'une modification du texte, s'il propose des amendements, lesquels seront réexaminés par la Commission, puis par le Conseil ;
- soit empêcher l'adoption du texte, car en le rejetant purement et simplement il contraint le Conseil à se prononcer ensuite à l'unanimité, laquelle, selon le cas, peut s'avérer impossible à réunir.

C'est là, il est vrai, déjà, une innovation de taille. L'Acte unique la rend applicable à des compétences communautaires anciennes — toute la réglementation prise en vue d'interdire des discriminations selon la nationalité ¹⁰³, la libre circulation des travailleurs ¹⁰⁴, le libre établissement ¹⁰⁵, l'achèvement du marché intérieur ¹⁰⁶ —, comme à des nouveaux objectifs visés par l'Acte : adoption de directives sur le milieu de travail ¹⁰⁷, certains programmes de recherche et développement technologique ¹⁰⁸. Néanmoins, l'instrument ne franchit pas le pas qui aurait consisté à faire du bicaméralisme, même inégal, le système de décision de principe.

b) La fonction exécutive

Elle se trouve renforcée par l'accroissement du rôle de la Commission comme organe exécutif. D'origine, l'article 205 du Traité lui reconnaissait un pouvoir d'exécution du budget sous sa propre responsabilité. De plus, l'article 155, non modifié par l'Acte unique, prévoyait que la Commission «exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit». En pratique, cependant, cet alinéa n'avait guère joué, sauf en matière agricole.

C'est dans les matières non directement liées aux finances que l'Acte unique étend le rôle de la Commission. L'article 45 du Traité de Rome, qui reconnaît au Conseil un rôle de «coordination et décision», reçoit désormais un troisième alinéa, aux termes duquel le Conseil

confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit [et] peut également se réserver dans des cas spécifiques d'exercer directement les compétences d'exécution ¹⁰⁹.

103. *Id.*, le nouvel art. 7 du Traité C.E.E.

104. *Id.*, le nouvel art. 49.

105. *Id.*, les nouveaux art. 54 §2, 56 §2 et 57 §§1 et 2.

106. *Id.*, le nouvel art. 100A.

107. *Id.*, le nouvel art. 118A.

108. *Id.*, le nouvel art. 130Q.

109. *Id.*, art. 10.

Ce nouvel alinéa semblerait donner un caractère de principe à la délégation des compétences exécutives à la Commission. Il faut noter, cependant, qu'il appartient au Conseil, sur proposition de la Commission, de fixer des règles et principes pour les modalités d'adoption des normes d'exécution. En pratique, il s'agira, comme c'était déjà le cas dans les rares occasions où l'article 155 a joué, de la consultation de Comités réunissant des techniciens appartenant aux différents États membres. L'éventail des procédures utilisables a été codifié par un règlement du Conseil en date du 3 juillet 1987 dit « règlement de comitologie »¹¹⁰. Celui-ci a fait l'objet d'un recours en annulation de la part du Parlement, qui doit être jugé au printemps 1988¹¹¹.

c) La fonction juridictionnelle

Elle ne subit pas de changement de fond, mais connaît une innovation qui doit permettre à la Cour de justice des Communautés de mieux faire face au volume d'affaires qu'elle a à traiter : la création d'une juridiction de première instance¹¹².

Les dispositions identiques insérées dans les trois Traités communautaires se signalent à trois égards. Premièrement, elle ne créent pas cette juridiction et ne définissent même pas son intitulé. C'est le Conseil, à l'unanimité, qui pourra la créer, fixer sa composition, décider lesquelles, parmi les dispositions des Traités applicables à la C.J.C.E., lui seront applicables et approuver son règlement de procédure¹¹³. Deuxièmement, un rôle important est réservé à la C.J.C.E., à laquelle l'Acte unique réserve l'initiative de la procédure de création proprement dite et qui doit concourir à l'établissement du règlement de la nouvelle juridiction¹¹⁴. Troisièmement, la place de cette juridiction de première instance dans l'ordonnancement juridique communautaire est définie comme suit¹¹⁵ :

110. Décision n° 87/373 du Conseil du 13 juill. 1987, dans *J.O.C.E.* du 18 juil. 1987, n° L-197.

111. Parmi les moyens du recours figure un vice imputé à la procédure d'élaboration du règlement en question : il n'y aurait pas eu « reconsultation » du Parlement dans une hypothèse où elle s'imposait.

112. Acte unique, *supra*, note 2, art. 11.

113. *Id.*, le nouvel art. 168A §2.

114. *Id.*, le nouvel art. 168A §1.

115. *Ibid.*

- d'une part, elle sera souveraine sur le fait, les recours devant la C.J.C.E. étant limités aux questions de droit ;
- d'autre part, elle ne pourra connaître que des recours des personnes privées physiques ou morales, mais non des affaires soumises par les États membres ou les institutions communautaires, non plus que des questions préjudicielles.

Ces retouches de détail, allant dans le sens d'une meilleure aptitude à régler le contentieux, comme celles qui tendent à assurer une intégration un peu plus poussée des fonctions exécutive et législative, ou une certaine démocratisation du processus législatif, sembleraient converger vers une amélioration globale, quoique limitée, du système communautaire, en accord avec l'ambition de parachever le marché intérieur et d'intégrer la recherche « pré-compétitive ». L'ensemble serait, de plus, parfaitement cohérent avec la consécration des progrès réalisés en matière monétaire, à l'égard du Conseil européen et à l'égard de la codification de la coopération politique.

Mais ce bilan, s'il repose sur le texte même de l'Acte unique, ne résume pas tout ce qu'est l'Acte unique. Il en omet certaines dispositions moins harmonieuses et surtout cette transcription d'un contexte cahotique qu'offrent les déclarations de l'Acte final. « Compromis de progrès », certes, mais peut-être aussi progrès compromis d'avance, comme le voudrait une vision « europessimiste ».

II. — UN DEVENIR INCERTAIN

La disparité des États en termes de conditions économiques, d'ancienneté dans le système communautaire et d'enthousiasme pour l'Union européenne, qui a rendu si difficile l'adoption de l'Acte unique, permettra-t-elle la mise en œuvre de celui-ci ?

On serait tenté de l'espérer dans la mesure où l'instrument lui-même s'efforce de répondre à cette disparité en organisant un *processus graduel*. Mais force est bien de constater que la portée de l'Acte unique demeure aléatoire.

A. — Un processus graduel

On peut concevoir la gradualité selon plusieurs dimensions. *Ratione temporis*, il n'y a pas permanence des engagements, mais tolérance

d'exception pour une durée limitée. *Ratione personae* — s'agissant des personnes « États » —, tous n'ont pas les mêmes obligations à un moment donné. Et *ratione materiae*, toutes les normes contenues dans l'Acte n'ont pas la même force contraignante.

La première forme de progressivité est bien connue du système communautaire : elle est à la base du principe de la « période transitoire » qu'ont vécue les six membres originaires. Et elle s'est retrouvée dans les actes d'adhésion qui ont aménagé des périodes d'adaptation pour les nouveaux membres. Enfin, on la rencontre dans le jeu des clauses de sauvegarde. La seconde forme de progressivité plonge, elle aussi, ses racines dans l'histoire communautaire, puisque clauses de sauvegarde et période d'adaptation d'un accord d'adhésion créent des disparités de régime visibles lors d'un « instantané ». Mais les réticences ont été nombreuses jusque-là devant l'idée d'une « Europe à deux vitesses » ou « à géométrie variable » ou encore « à la carte ». Celle-ci, pourtant, fait son chemin au fil de l'arrivée dans le club d'États plus faibles économiquement et de la mise sur pied de projets scientifico-industriels sophistiqués dans lesquels quelques membres seulement sont susceptibles d'être impliqués ¹¹⁶. Quant à la troisième forme de progressivité, elle est plus nouvelle, car le système communautaire ne faisait pas, entre ses catégories formelles de normes, d'autres différences que celles résultant de la supériorité de l'acte général sur l'acte individuel et de la forme de principe sur la forme d'exécution.

L'Acte unique européen fait, lui, un usage accru de ces diverses techniques : nouvelle période de transition, nouvelles clauses de sauvegarde et inégale force contraignante des obligations imposées.

1. — Une nouvelle période de transition

L'Acte unique assigne aux institutions communautaires la date du 31 décembre 1992 pour « établir progressivement » le marché intérieur ¹¹⁷. On constate que c'est précisément la date retenue pour l'expiration de la période de transition instaurée pour l'élimination des droits de douane en ce qui concerne l'Espagne et le Portugal.

116. Voir B. LANGEHENE et V. WEINSTOCK, « L'Europe à deux vitesses : ni voie royale ni fausse route », (1984) 27 R.M.C. 242.

117. Acte unique, *supra*, note 2, art. 13, le nouvel art. 8A du Traité C.E.E.

2. — *De nouvelles clauses de sauvegarde*

Les clauses de sauvegarde font partie de la panoplie des instruments servant à la mise en œuvre d'un marché commun et, à cet égard, elles ont pu se voir reconnaître une double fonction régulatrice et stimulatrice ¹¹⁸. Aussi ne peut-on pas mettre leur présence sur le compte de la pusillanimité de l'Acte unique. Ces nouvelles mesures de sauvegarde accompagnent, en réalité, des *poussées de l'intégration* venant dans un contexte doublement difficile puisque caractérisé à la fois par une crise économique forte et durable et par la récente adhésion de nombreux membres. Et elles sont conçues en fonction des obstacles à surmonter.

a) Clauses répondant à l'hétérogénéité accrue des États membres

En l'espace de quinze ans, la Communauté est passée de six à douze membres. Et les élargissements de 1981 et 1986 s'opèrent vers des économies — celles de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal — moins développées que celles des autres États. Pour les nouveaux membres, l'effort est donc très important, ce qui appelle en leur faveur des mesures particulières.

Une première série de mesures de sauvegarde est donc destinée aux «économies présentant des différences de développement». C'est au nouvel article 8C ¹¹⁹, qu'il est prévu que la Commission tiendra compte de «l'ampleur de l'effort» qu'elles devront supporter au cours de la

118. « Les clauses de sauvegarde sont des "soupapes de sécurité" qui assurent le bien futur d'un marché commun et, partant, sa survie [...] Elles écartent [...] les dangers d'explosion nés de trop fortes tensions internes, en permettant de rétablir l'adéquation entre les inconvénients et les avantages qu'un État retire d'un processus d'intégration ». De plus, « le fait qu'il y ait des "soupapes de sécurité" [est] de nature à encourager des États à se lancer dans pareille entreprise [...] La fonction stimulatrice joue encore par la suite chaque fois qu'il s'agit de s'engager un peu plus loin sur la voie de l'intégration ». Voir M.A. LEJEUNE, *Un droit des temps de crise : les clauses de sauvegarde de la C.E.E.* (1975), pp. 313-314. De même, « ces clauses de sauvegarde constituèrent le noyau de la réglementation complexe concernant l'établissement graduel d'une organisation commune des marchés agricoles » : voir P. GORI, *Les clauses de sauvegarde des traités C.E.C.A. et C.E.E.* (1965), p. 115.

119. Acte unique, *supra*, note 2, art. 15.

période d'établissement du marché intérieur. Toutefois, cette disposition comporte une triple modération :

- en parlant d'économies et non d'États, il peut permettre de limiter le régime d'exception à certaines régions ;
- il précise, quant au contenu de ces mesures, que, si elles prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché commun ;
- c'est à la Commission qu'il confie la responsabilité exclusive du mécanisme de sauvegarde ; ainsi, si « l'Europe à deux vitesses est arrivée », comme le souligne avec amertume M. Pescatore ¹²⁰, il faut ajouter, tout de même, que c'est un organe intégré qui manie le sélecteur de vitesse.

Une seconde série de mesures de sauvegarde tend à répondre, non plus à la diversité des niveaux de développement économique mais à l'*inévitable disparité* régnant entre les « Douze » dans la manière de protéger des valeurs fondamentales étrangères au domaine de l'économie. C'est l'article 100A §5 ¹²¹ qui aborde cette question en renvoyant expressément à l'article 36 du Traité de Rome ¹²². L'article 100A §5 prévoit un recours aux mesures de l'article 36 à l'occasion de l'harmonisation des législations, indispensable à l'achèvement d'un véritable marché intérieur. Mais, ici encore, comme dans le cas étudié précédemment, la procédure limite le danger que peuvent représenter les clauses de sauvegarde puisque :

- d'une part, il faut que les mesures d'harmonisation elles-mêmes contiennent des clauses de sauvegarde ;
- d'autre part, les mesures restrictives ne peuvent être que provisoires ;
- enfin, elles sont soumises à une « procédure communautaire de contrôle ».

120. PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 16.

121. Acte unique, *supra*, note 2, art. 18.

122. « Les dispositions des articles 30 et 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de *moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique*, de protection de la *santé* et de la *vie des personnes et des animaux* ou de *préservation des végétaux*, de protection des *trésors nationaux* ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la *propriété industrielle et commerciale*. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres » [nos italiques].

b) Clauses répondant au nouveau processus décisionnel

Ce sont celles prévues à l'article 100A §4¹²³ à propos des mesures d'harmonisation adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée :

Lorsque, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, un État membre estime nécessaire d'appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection du milieu de travail ou de l'environnement, il les notifie à la Commission¹²⁴.

Cet article est l'un de ceux qui ont fait l'objet des plus vives critiques¹²⁵ et il risque de provoquer un contentieux abondant, car il a été voulu par quatre États qui semblent peu disposés à se satisfaire des normes communautaires retenues au titre de l'harmonisation, excipant du niveau sanitaire élevé qui est le leur dans les faits — Grande-Bretagne et Irlande que leur insularité a, jusqu'ici, protégées de certaines maladies du bétail et des plantes — ou dans leurs législations : République fédérale d'Allemagne, Danemark, lequel semble tenté d'utiliser certains articles pour refuser l'entrée de voitures polluantes. L'on ne peut donc écarter le risque d'une surenchère à la norme la plus exigeante. Et son application pourrait, éventuellement, déboucher sur une alternative manichéenne : ou bien le marché intérieur sur la base de normes de très haut niveau, ou bien l'absence de marché intérieur.

Toutefois, il semble qu'il ne faille pas s'exagérer ces dangers, car l'article est rédigé dans une perspective qui demeure communautaire. Tout d'abord, s'il est vrai que les *motifs justificatifs* des mesures nationales sont élargis par rapport aux dispositions de l'article 36, l'adjonction des thèmes de la protection du milieu de travail et de l'environnement ne peut choquer. Elle s'inscrit, en effet, dans l'élargissement des valeurs reconnues par les peuples européens, laquelle se traduit précisément par l'ajout de ces deux nouveaux « fondements de la Communauté ». Et la jurisprudence

123. Acte unique, *supra*, note 2, art. 18.

124. L'article poursuit : « La Commission confirme les dispositions en cause après avoir vérifié qu'elles ne sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. Par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout État membre peut saisir directement la Cour de justice s'il estime qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article ».

125. Voir PESCATORE, *loc. cit. supra*, note 16. Il affirme que cet article sert de prétexte visant à ouvrir aux États membres des possibilités renforcées de protection.

de la Cour elle-même n'a pas craint, dans un domaine voisin, d'élargir l'éventail des motifs pouvant fonder des mesures nationales contraires au marché intérieur ¹²⁶.

Par ailleurs, l'économie de l'article 100A §4, pour éviter les abus, procède à une sorte de « communautarisation » de la procédure. Ces mesures sont désormais notifiées à la Commission qui doit *confirmer* les dispositions en cause après avoir vérifié qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. De plus, un allègement par rapport à la procédure de manquement est prévu par le contrôle de ces mesures puisque, par dérogation aux articles 169 et 170 du Traité de Rome, tout autre État membre ou la Commission peuvent saisir *immédiatement* la C.J.C.E., s'il est fait un emploi abusif de ces pouvoirs. Il appartiendra donc à la Cour de veiller au bon usage de l'article 100A §4, dont la Déclaration danoise ¹²⁷ dit sans doute un peu vite qu'elle « assure » que l'État membre concerné peut appliquer des mesures nationales. Et il incombera, notamment, à la Cour :

- de définir quel laps de temps est indiqué par l'expression « *après* l'adoption d'une mesure d'harmonisation » ;
- de dire si les États qui se trouvent mis en minorité peuvent, seuls, faire usage des possibilités offertes par l'article 100A §4 ou si les États majoritaires le peuvent également ;
- enfin, de déterminer quel est le régime des mesures nationales avant « confirmation » par la Commission : celle-ci donne-t-elle pleine et entière validité à des mesures qui ne seraient pas définitives ou bien intervient-elle pour, éventuellement, « briser » des mesures nationales déjà parfaites ?

L'article 100A §4 sera donc, pour une large part, ce que la C.J.C.E. décidera d'y voir. Le risque serait que l'existence de mesures nationales

126. La Cour, dans l'arrêt *Cassis de Dijon*, a admis que les législations nationales peuvent, à bon droit, *créer des obstacles à la libre circulation intracommunautaire* de produits fabriqués sous l'empire d'autres législations « dans la mesure où ces prescriptions peuvent être reconnues comme étant nécessaires pour *satisfaire à des exigences impératives* » tenant, *notamment*, à l'efficacité des contrôles fiscaux, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs. Récemment, la jurisprudence a encore allongé la liste des exigences impératives en reconnaissant comme telle la protection du cinéma en tant qu'expression culturelle (C.J.C.E. 11 juil. 1985 (Société Cinéthèque et autres/C.N.C.F., 60 et 61/84), Recueil 1985.

127. Déclaration jointe par l'Acte final à l'Acte unique sous le n° 7.

plus exigeantes que le standard issu de l'harmonisation soit considéré comme privant *ipso facto* la Commission du pouvoir d'apprécier la situation selon l'opportunité économique. Mais il n'en reste pas moins qu'il n'autorise que les « dérogations en plus » qui peuvent susciter un effet d'entraînement vers des mesures répondant à des standards très élevés. Il ne paraît donc pas justifié de porter sur lui un regard exagérément critique, mais il semble, au contraire, possible d'y voir un moyen d'appriivoiser les États au mécanisme de la décision majoritaire, associée dans les mémoires au souvenir de la crise de 1965, qui avait vu la France adopter la « politique de la chaise vide » pendant six mois.

Cependant, le processus adopté par l'Acte unique est encore graduel à un troisième titre.

3. — *Des obligations inégalement contraignantes*

La logique de l'« appriivoisement » conduit l'Acte unique à aménager la dimension politique des relations intereuropéennes sous forme d'une simple coopération, régie par un droit « mou ». Mais il y a plus grave, car les engagements souscrits au sujet de l'achèvement du marché intérieur paraissent d'une portée inférieure à ce qui a été jugé jusqu'à présent pour les normes posées par les Traités communautaires.

a) L'imperfection au regard du droit international général : règles gouvernant la coopération politique

Le titre consacré à la coopération politique ne crée aucune obligation véritable pour les États. Avec la coopération politique, la « petite Europe », si avancée sur le chemin de la supranationalité, phare de l'intégration et de l'effet direct, adopte le style incitatif qui caractérise, le plus souvent, les Nations Unies¹²⁸. Les seuls engagements concrets concernent une

128. Ce style s'adresse aussi bien à l'ensemble des États coopérants qu'à chacun d'entre eux : « Les Hautes parties contractantes [...] s'efforcent de formuler une politique étrangère commune » (art. 30 §1) ; « Chaque Haute partie contractante [...] tient pleinement compte des positions des autres partenaires et prend dûment en considération l'intérêt que présentent l'adoption et la mise en œuvre [...] de positions européennes communes [...]. La détermination de positions communes constitue un *point de référence* pour les politiques des Hautes parties contractantes » (art. 30 §2c) ; « Les Hautes parties contractantes s'efforcent d'éviter toute action [...] nuisant à leur efficacité » ; (art. 30 §2d) ; « Les Hautes parties contractantes s'abstiennent, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus [...] » (art. 30 §3c).

information et une consultation mutuelle sur toutes les « questions de politique étrangère ayant un intérêt général ».

- b) L'imperfection au regard du droit communautaire : absence d'effet direct des dispositions relatives à la période de transition

Les articles 8A et 100B, qui fixent le 31 décembre 1992 comme date terminale, restent muets sur les conséquences qui pourraient résulter d'un inachèvement du marché intérieur. Certes, l'article 100B ouvre au Conseil la possibilité, après recensement des thèmes sur lesquels aucune harmonisation des législations n'est intervenue, de déclarer que les dispositions en vigueur dans un État doivent être reconnues équivalentes à celles appliquées dans un autre. Mais c'est là une simple faculté pour le Conseil.

Ce silence des textes n'est pas en soi un recul par rapport aux dispositions du Traité de Rome ¹²⁹ et il laisse place à une interprétation jurisprudentielle favorable à l'effet direct et automatique des mesures de libération. En revanche, la « Déclaration relative à l'article 8A du Traité C.E.E. », adoptée par la conférence, entend bien, quant à elle, verrouiller le système et empêcher le prononcé d'un nouvel arrêt *Reyners* ¹³⁰ :

Par l'article 8A, la Conférence souhaite traduire la ferme volonté politique de prendre, avant le 1^{er} janvier 1993, les décisions nécessaires à la réalisation du marché intérieur [...] La fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques ¹³¹.

On pourrait, certes, objecter que cette Déclaration n'est pas le Traité et tenter de limiter les atteintes qu'elle porte à l'autorité de la date arrêtée à l'article 8A. Cette démarche ferait cependant bien peu de cas de l'intention

129. Le nouvel article 52, par exemple, parle simplement à l'égard du droit d'établissement de « restrictions [...] progressivement supprimées » au cours de la période de transition.

130. C.J.C.E. (*Reiners/État belge*, 2/74), Recueil 1974, p. 631. La C.J.C.E. avait jugé que les individus pouvaient réclamer le bénéfice des dispositions relatives au libre établissement, quand bien même les institutions ou les États membres n'auraient pas pris, dans les délais prévus par le Traité, les mesures nécessaires. La même solution a été donnée au sujet de la libre prestation de services : C.J.C.E. 3 déc. 1974 (*Van Binsbergen/Bestuur van Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, 33/74) Recueil 1974, p. 1299.

131. Les déclarations sont reproduites dans (1986) 5 D.J.I. 393.

des parties, qui s'étale sans équivoque à travers les deux expressions directement opposées de *volonté politique* et *d'effets juridiques*. De plus, la déclaration manifeste délibérément par ses premiers mots son caractère interprétatif. Il est vrai que la C.J.C.E. n'a pas l'habitude d'interpréter les traités à partir de l'intention des parties ; mais oserait-elle l'écarter alors qu'elle est si clairement exposée ?

L'on mesure, dès lors, les incertitudes qui pèsent sur la portée de l'Acte unique.

B. — Une portée aléatoire

Conclu par les partenaires d'une Europe en crise, l'Acte unique porte d'abord le témoignage de leur volonté de poursuivre l'aventure commune ; mais les déclarations dont se trouve assorti le texte pourrait faire douter de l'existence d'une vision commune quant à l'avenir. Or, l'Acte unique offre de nombreux pièges, de nombreuses occasions de rupture pour des partenaires entre lesquels la cohésion ferait défaut.

1. — Une intention commune problématique

Le lyrisme du préambule ne peut dissimuler le fait que l'Acte unique ne crée pas l'Union européenne, mais se borne à poser quelques jalons nouveaux dans cette direction. Ceux-ci forment un noyau assez cohérent autour duquel, cependant, l'incertitude demeure en raison tant des faiblesses du texte que de la présence de déclarations contradictoires par leur esprit.

a) Les faiblesses du texte

Le texte porte la marque de l'urgence¹³². De plus, il a été négocié mot par mot par les politiques sans l'assistance d'un comité de rédaction composé de juristes. Il en résulte, à l'évidence, des erreurs de rédaction et

132. En effet, si la préparation dans les deux groupes de travail de la Conférence intergouvernementale a débuté en septembre 1985, les négociations ne s'engagèrent réellement qu'au début de décembre 1985 avec la réunion de la conférence des ministres proprement dits et la session du Parlement européen. Et le texte a été achevé comme un règlement dans le climat d'un « marathon ».

l'on peut se demander s'il ne faut pas y trouver la source de certaines lacunes.

1) *Les défauts rédactionnels*

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut les présenter comme suit. Tout d'abord, la terminologie est, à plusieurs reprises, *maladroite*. La dénomination « Union économique et monétaire » donnée à une simple coopération paraît surprenante. L'allusion faite *in fine* de l'article 100A §1 aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui « ont pour objet » l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ne l'est pas moins.

La signification des dispositions est parfois aussi incertaine. Ainsi, au sujet du Secrétariat instauré par l'article 30 §10g pour assister la Présidence « dans la préparation et la mise en œuvre [...] de la coopération politique européenne ainsi que dans les questions administratives »¹³³. Le texte ne dit pas clairement s'il s'agit uniquement des questions administratives relatives à la coopération politique ou aussi de celles ayant trait aux affaires communautaires ; mais sa mise en œuvre s'est faite dans le premier sens. Plus gravement, pourquoi avoir rédigé l'article 130R §5 de manière à laisser entendre que les États pourront conclure des accords internationaux au mépris de la jurisprudence *A.E.T.R.*¹³⁴ et avoir, dans une déclaration de la conférence, confirmé le maintien de cet acquis communautaire ? Faut-il supposer qu'il s'agirait là d'un savant dosage de fin de négociation, les États minimalistes ayant obtenu le texte officiel, et les plus favorables à l'intégration ayant obtenu la Déclaration ? En tout état de cause, l'absence de groupe rédactionnel peut être tenu pour responsable de ce que le procédé a de malhabile.

Enfin, les dispositions relatives aux affaires communautaires, destinées à être intégrées aux Traités communautaires, sont *peu harmonisées* avec celles de ces dernières. Ainsi, l'élargissement des « fondements de la Communauté », que l'on croit avoir aperçu dans la partie du Traité C.E.E. consacrée à « la politique de la Communauté »¹³⁵ est-il voulu ou n'est-il pas que le fruit d'une simple négligence rédactionnelle ? En effet, sont présentés comme « fondements de la Communauté » des dispositions

133. Acte unique, *supra*, note 2.

134. C.J.C.E. 31 mars 1971 (Commission/Conseil, 22/70), Recueil 1971.

135. Voir Acte unique, *supra*, note 2, art. 20, 21, 23, 24 et 25.

dont il est ensuite précisé qu'elles doivent s'insérer non pas à la partie du Traité C.E.E., consacrée justement aux fondements de la Communauté, mais à la troisième partie qui porte, elle, sur la « politique de la Communauté ». Ceci est sans doute dû en partie au fait que l'on envisageait tout d'abord deux documents, consacrés respectivement à la Communauté économique et à la coopération politique. La décision de fondre les deux points en un seul « Acte unique » a pu perturber la présentation logique des thèmes.

2) *Les lacunes*

On pourrait, certes, faire une longue énumération des thèmes qui ne figurent pas dans l'Acte. Mais tous ces silences n'ont pas la même importance. Celui qui concerne la culture, par exemple, ne met pas en péril l'édifice. Certes, rédiger un titre de l'Acte unique à son sujet aurait permis d'invoquer un « héritage commun » centré sur l'homme et se prolongeant au niveau politique par l'idéal démocratique, mais c'était aussi aller au devant de difficultés tenant à la compétence des *Länder* allemands et à la vision purement économique du Traité que professe un État comme le Danemark.

Plus dommageable est le silence observé sur les points traités par le rapport Adonino¹³⁶, consacré à l'« Europe des citoyens ». Il y avait là une série de mesures symboliques qui méritaient d'être évoquées de manière solennelle, et dont l'adoption par les mécanismes du droit dérivé ne paraît guère satisfaisante¹³⁷, d'autant que certaines — et tout particulièrement la suppression des panneaux « douane » aux frontières intérieures de la Communauté¹³⁸ — sont en relation avec l'achèvement du marché

136. Rappelons que le rapport a été élaboré par un comité *ad hoc* sous la présidence de M. Adonino, à la demande du Conseil de Fontainebleau (1984) et approuvé par les Conseils de Bruxelles et de Milan.

137. Depuis le rapport Adonino, ont été décidées la distribution du passeport européen par les autorités des États membres, l'utilisation du drapeau du Conseil de l'Europe, la création d'une carte sanitaire d'urgence européenne et l'adoption par la C.E.E. d'un drapeau, qui est d'ailleurs celui du Conseil de l'Europe. Les douze étoiles de celui-ci correspondent à l'extension présentement atteinte par la « petite » Europe. Mais il s'agit là, dans l'optique du Conseil de l'Europe, d'un nombre symbolique.

138. Et le droit de séjour des personnes économiquement non actives, mais jouant néanmoins le rôle de consommateurs, comme la mobilité des étudiants qui les prépare à exercer leur profession dans la perspective d'une Europe intégrée.

intérieur. Les efforts demeurent donc focalisés sur les aspects purement économiques de ce « marché » alors qu'il eût été facile de déplacer l'accent vers la libre circulation des personnes, — y compris les non actifs et les étudiants —, considérée comme valeur en soi. Le choix semble dicté par les inquiétudes des États vis-à-vis des flux migratoires : le désir de maîtriser le terrorisme et le trafic de la drogue ne leur fait pas surmonter leur répugnance à envisager une action communautaire sur ces points ; et leur préférence va à une formule de coopération ¹³⁹.

C'est sous l'égide de la même formule que l'Acte unique évoque la sécurité européenne, sous un angle très restrictif — celui des conditions technologiques et industrielles de la sécurité —, tout en approuvant expressément la participation de certains États membres à l'U.E.O. ¹⁴⁰ et à l'O.T.A.N., dont les compétences spécifiques sont respectées.

Enfin, les conditions dans lesquelles l'Acte unique évoque l'Union monétaire ont provoqué la déception. Certes, dans l'état présent du Système monétaire européen, auquel n'adhèrent ni la Grande-Bretagne, ni la Grèce, ni l'Espagne, ni le Portugal, sa réalisation aurait exigé le franchissement de deux étapes simultanément. Et l'inclusion du nouveau titre est déjà une victoire arrachée par le Président de la Commission, M. Delors ¹⁴¹. Mais était-il bien nécessaire de mettre en exergue la nécessité de passer par l'article 236 et la consultation du Comité des gouverneurs de banques centrales pour toute modification institutionnelle en matière monétaire ? Il y a là un climat d'immobilisme qui a suscité de la part de la Présidence et de la Commission l'une des nombreuses déclarations jointes au texte.

139. La Déclaration n° 6 de la Conférence, *supra*, note 131, relative aux articles 13 à 19 (sur le marché intérieur) réserve les droits des États en matière d'immigration des pays tiers et de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic d'œuvres d'art et d'antiquités. En revanche, dans la même matière exactement, la Conférence a pris acte d'une « déclaration politique des gouvernements des États membres » (jointe à l'Acte unique sous le n° 2) et qui instaure une *coopération* extracommunautaire. Sur ces bases s'est, d'ores et déjà, développée une coopération des ministres de l'Intérieur. Au cours de réunions à Londres, ils ont travaillé à la coordination des systèmes relatifs aux visas de l'immigration, à la sécurité et à la lutte contre la drogue.

140. Laquelle, vient, précisément, de manifester des velléités de réactivation. Ce fut l'objet d'une déclaration des ministres, adoptée à Rome le 27 oct. 1984. Et l'on a parlé de l'U.E.O. comme « bras militaire » de l'Union européenne, dont les Communautés constituent l'élément dynamique (Déclaration de J.M. Caro, président de l'association de l'U.E.O., dans *Le Monde*, 6 mai 1985).

141. Contre la volonté de la République fédérale d'Allemagne et de la Grande-Bretagne, alors que la France y était favorable.

b) Les Déclarations

Elles suscitent l'embarras de l'analyste par la présentation même qu'en fait l'Acte final. Elles émanent, en effet, soit de la Conférence — États membres et institutions communautaires ensemble —, soit d'États seuls, soit d'institutions communautaires seules, soit encore de tous les États membres. De plus, une distinction est faite entre les Déclarations que la Conférence a « adoptées » et celles dont elle a « pris acte ». Derrière l'apparente homogénéité de la catégorie formelle « déclaration », perce la diversité des natures juridiques¹⁴². Faut-il admettre que les Déclarations adoptées par la Conférence soient des interprétations communes de l'Acte unique, tandis que celles qui émanent d'un État seraient des réserves ? Cette classification qui, au demeurant, n'est claire qu'en apparence¹⁴³, fait fi du contenu précis des Déclarations¹⁴⁴. Et c'est en se fondant sur ce dernier que l'on proposera la distinction suivante.

1) *Les Déclarations d'intention*

Elles visent à la mise en œuvre de l'Acte unique, en ce qui concerne les compétences exécutives de la Commission¹⁴⁵ et la procédure de coopération Parlement européen-Conseil, prévue à l'article 149 §2¹⁴⁶.

142. Il est vrai, qu'en toute hypothèse, les « déclarations » sont loin de constituer une catégorie juridique homogène. Cf. les différents types que recense M. Dehaussy au *Jurisclasseur de droit international*, fasc. 14, n° 36.

143. D'un côté, l'interprétation d'un traité est possible par voie de déclaration unilatérale faite par un participant à la conférence d'adoption, mais acceptée par les autres. Ainsi, à la conférence de Paix de 1919, la délégation hongroise avait fait, sans soulever d'objection de la part des autres participants, une déclaration sur l'interprétation de l'article 1^{er} du Traité de Trianon.

144. Ne créent cependant d'effet dans l'ordre international que pour autant qu'elles rencontrent d'autres volontés étatiques à travers le traité dont elles assortissent la ratification.

145. La Déclaration n° 1, adoptée par la Conférence, demande aux instances communautaires d'adopter, dès avant l'entrée en vigueur de l'Acte, les principes sur la base desquels seront définies ces compétences et que, à cette occasion, il soit réservé une place prépondérante à la procédure du Comité consultatif, jugée plus favorable à « la rapidité et l'efficacité du processus ». La Conférence a pris acte d'une déclaration de la Commission (jointe à l'Acte unique sous le n° 4) relative à l'article 28 du Traité C.E.E. et par laquelle cet organisme dit vouloir s'assurer « que les changements [...] ne retarderont pas sa réponse à des demandes urgentes ».

146. Acte unique, *supra*, note 2, art. 7. La Conférence a pris acte d'une déclaration de la Présidence (jointe à l'Acte unique sous le n° 1) dans laquelle celle-ci exprime son

2) *Les Déclarations interprétatives*

Parmi celles-ci, beaucoup réservent jalousement *les droits des États membres*, qu'elles soient émises unilatéralement par ceux-ci ¹⁴⁷ ou par la conférence elle-même — et c'est le cas de la fameuse Déclaration n° 3 sur l'absence d'effet direct des dispositions relatives à la date du 31 décembre 1992 ¹⁴⁸ —, tandis que d'autres tendent à préserver *l'acquis communautaire* ¹⁴⁹ ou même, devant le caractère restrictif de certaines dispositions

intention de mener à bien dans les meilleurs délais, les travaux relatifs au délai dans lequel le Conseil se prononce en première lecture.

147. Il s'agit des déclarations suivantes : 1° Déclaration du Danemark interprétant de manière extensive la clause de sauvegarde de l'article 100A §4 et, à travers elle, l'article 36 du Traité C.E.E. (jointe à l'Acte unique sous le n° 7); 2° Déclaration du Danemark (que la Conférence intergouvernementale a jointe à l'Acte unique sous le n° 9) affirmant que la coopération politique n'affecte pas la participation du Danemark à la coopération nordique; 3° Déclaration de la Grèce sur l'article 8A (achèvement du marché intérieur; jointe à l'Acte unique par la Conférence sous le n° 3) et exprimant la réserve que le développement des activités communautaires en matière de change et de transports ne doivent pas porter préjudice aux « secteurs sensibles des économies des États membres »; 4° Déclaration de l'Irlande sur l'article 57 §2 du traité de Rome (droit d'établissement; jointe à l'Acte unique par la Conférence sous le n° 5) et évoquant la possibilité de mesures spéciales pour le secteur de l'assurance en Irlande; 5° Déclaration du Portugal sur l'article 59 al. 2 (cas des prestations de services aux ressortissants d'États tiers) et l'article 84 (transports), dont la Conférence a pris acte et qu'elle a jointe à l'Acte unique sous le n° 6, exprimant de fortes réserves sur ces thèmes « non envisagés dans les négociations d'adhésion du Portugal » et évoquant la nécessité de mesures transitoires appropriées pour ne pas léser l'économie portugaise.
148. Voir aussi les déclarations adoptées par la Conférence sous le n° 5, portant sur l'applicabilité à l'article 100B du traité de Rome (relatif au bilan de l'harmonisation à dresser en 1992) de l'article 8C prévoyant des mesures de sauvegarde en faveur des économies devant supporter un effort particulier; sous le n° 9, relative à l'article 130 du traité de Rome (environnement) réservant, dans son par. 1^{er}, les droits des États dans leur politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques.
149. La principale est la Déclaration n° 9, adoptée par la Conférence, relative à l'article 130R nouveau (environnement) et affirmant que cet article ne remet pas en cause la jurisprudence *A. E. T. R.* privant les États membres du pouvoir de traiter dans les matières faisant l'objet de règles communautaires. Mais il faut en rapprocher deux déclarations émanant également de la Conférence et qui tendent au moins à assurer une certaine harmonisation entre les textes communautaires : n° 11, relative à l'article 30 § 10 g) sur l'installation à Bruxelles d'un Secrétariat de la Présidence, selon laquelle les dispositions de la décision du C.O.R.E.P.E.R. du 8 avril 1965 sur l'installation provisoire de certaines institutions ne sont pas

de l'Acte unique, rappellent que la porte n'est pas fermée à un *épanouissement ultérieur* des compétences communautaires ¹⁵⁰.

La présence de ces déclarations, loin de lever les ambiguïtés créées par les faiblesses du texte, tend à accentuer la complexité du système communautaire. Et cette image d'une mosaïque bigarrée ne laisse pas d'inquiéter, en raison des occasions de rupture offertes par les mécanismes institutionnels.

2. — *Des occasions de rupture*

Elles tiennent aux difficultés d'interprétation, mais plus encore aux menaces de blocage des institutions.

a) Les litiges possibles sur l'interprétation

Les à-peu-près du vocabulaire employé créent un premier risque, mais plus grave encore est celui résultant du silence observé à propos du compromis du Luxembourg.

Une partie des travaux de la Conférence intergouvernementale portait sur l'extension du principe majoritaire. Or, le compromis de Luxembourg, adopté le 29 janvier 1966 ¹⁵¹, entravait depuis la fin de la

affectées; n° 8, relative à l'article 130D nouveau (portant sur la réforme des fonds à finalité structurelle) et rappelant les conclusions du Conseil européen de Bruxelles de mars 1984, relatives aux moyens financiers affectés aux interventions des fonds.

150. Déclarations adoptées par la Conférence sous le n° 2 (relative à la création d'une juridiction de première instance), réservant toute latitude aux États pour procéder, dans le cadre de conventions à venir, à de nouvelles attributions de compétence juridictionnelle; sous le n° 10 (relative à la coopération politique), réaffirmant l'attitude d'ouverture des États membres vis-à-vis notamment des « États membres du Conseil de l'Europe » et d'« autres pays européens démocratiques ». Particulièrement caractéristique est la déclaration adoptée par la Présidence, en quelque sorte en contrepoint du nouveau sous-titre sur la coopération monétaire, et réservant la possibilité d'un « développement ultérieur » de la capacité monétaire « dans le cadre des compétences existantes » (que la Conférence a jointe à l'Acte unique sous le n° 8).

151. Il était destiné à permettre la reprise des travaux communautaires avec la participation de la France. Son texte est le suivant: « 1. Lorsque, dans les cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les

période de transition l'application de la règle de la majorité qualifiée sur les divers points où le Traité la prévoit. Aussi, la conférence intergouvernementale devait-elle, lorsqu'elle s'ouvrit, étudier — entre autres — les moyens d'écarter ce compromis. Puis, on en est venu à étendre les cas où joue la majorité qualifiée sans évoquer le compromis, ce qui laisse place à l'hypothèse selon laquelle il devrait continuer à jouer dans les nouvelles matières « conquises » par la règle de la majorité qualifiée. D'ailleurs, plusieurs délégations se sont prononcées en ce sens et c'est dans cet état d'esprit que certains parlementaires nationaux ont voté en faveur de la ratification ¹⁵².

Faut-il s'en désoler et proclamer que l'effort entrepris en faveur de la règle de la majorité serait vidé de sa substance ? Pas nécessairement. En fait, l'adoption de dispositions officielles sur le compromis de Luxembourg — qui n'était pas juridiquement nécessaire puisqu'il ne s'agit que d'un *gentlemen's agreement* — était difficile car elle devait nécessairement réveiller des querelles de principe ¹⁵³ dont il était préférable de faire l'économie. De plus, l'expérience des vingt dernières années, pendant lesquelles le vote a pratiquement cessé d'avoir cours au Conseil ¹⁵⁴, n'est pas réellement probante. En effet, le « compromis » ne jouait guère en tant que tel, l'invocation de la notion d'« intérêt vital » n'étant pas très fréquente. Mais c'est son existence qui avait fait tomber en désuétude la pratique du vote au sein du Conseil, les discussions se poursuivant en vue de l'obtention d'un consensus qui écarterait tout risque de recours au véto.

membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. 2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ».

152. Voir la position de M.J. de Lipkowski, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale française, *J.O.R.F.* 109(1) A.N. (C.R.) 21 nov. 1986, p. 6605.

153. Certains États — Belgique et Pays-Bas — sont violemment hostiles au compromis, et en nient l'existence juridique, tandis que la plupart le considèrent comme une nécessité de bon sens.

154. La recherche du consensus faisait que, parfois, le Conseil en était réduit à des décisions de faible durée, limitées dans leur objet à la reconduction de mesures antérieures, quand il n'était pas totalement paralysé, ce qui pouvait conduire la Commission à prendre des mesures de suppléance. Cf. à ce sujet, F. LAMOUREUX « Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil », (1983) 27 *R.M.C.* 215.

Déjà, depuis l'Acte unique, sans abrogation du compromis de Luxembourg, la pratique au sein du Conseil a fortement évolué puisque l'on a compté plus de 100 votes en 1986, plus que dans toute l'histoire des Communautés. Le débat suscité par le compromis semble donc s'apaiser, l'idée se faisant jour chez tous que la plupart des points peuvent faire l'objet d'un scrutin. Les observateurs semblent s'attendre à de rares invocations du compromis, qui ne rencontreraient pas d'opposition importante.

Cependant, cette remise en route de la machine ne signifie pas tout, car l'on vote très lentement, la recherche des bases les plus larges en vue d'un accord n'ayant pas disparu. Or, la procédure de coopération introduit des délais brefs. Il est donc devenu fondamental d'adopter des mécanismes permettant le passage au vote et de compléter à cette fin le règlement du Conseil. Les travaux ont avancé et le Conseil des ministres des Affaires étrangères des 15 et 16 décembre 1986 a adopté les principes techniques suivants :

Un vote pourra intervenir au Conseil non seulement sur initiative de son Président, mais aussi à la demande d'une délégation ou de la Commission pour autant qu'une majorité simple des membres du Conseil est favorable.

Mais, dans la logique de l'approvisionnement, a été retenue la nécessité de mettre les États à l'abri de toute utilisation intempestive de cette procédure :

La possibilité d'un déclenchement de vote sur un dossier sera communiquée aux membres du Conseil deux semaines avant la session du Conseil visée.

b) Les heurts possibles dans le fonctionnement des institutions

La *procédure de coopération* prévue à l'article 149 §2 du Traité de Rome, tel que modifié par l'Acte unique, crée un risque de blocage. L'alinéa f prévoit, en effet, que si le Conseil n'a pas statué dans le délai de trois mois ¹⁵⁵ sur la position du Parlement rejetant son texte ou l'amendant ou sur la proposition réexaminée de la Commission, « la proposition de la Commission est réputée non adoptée ». Cette disposition est doublement lourde de menaces.

Déjà, le fait que le Conseil n'ait « pas statué » dans le bref délai qui lui est imparti sera dû, sauf négligence peu imaginable, à l'impossibilité

155. Éventuellement prolongé d'un quatrième mois.

de réunir l'unanimité pour briser l'opposition du Parlement européen. C'est donc, en quelque sorte, une faculté d'empêcher qui est conférée au Parlement, un quasi *droit de véto*. Or, l'histoire constitutionnelle française a démontré le danger d'un tel mécanisme dans un climat politique tendu. Et le contexte communautaire est, lui aussi, difficile dans la mesure où il rassemble des États souverains soucieux de leurs intérêts vitaux. De même, le blocage rendu possible par l'article 149 §2 pourrait prendre un tour dramatique à propos d'un certain type de textes : ceux qui seraient, par leur contenu, porteurs d'une évolution significative vers l'Union européenne. En effet, les dispositions de cet article permettent à une majorité du Conseil de se rallier aux propositions du Parlement, mais non de s'y opposer. De plus, les positions du Parlement peuvent, par hypothèse, être supposées progressistes ; et une majorité progressiste existant au sein du Conseil peut donc, en s'appuyant sur le Parlement, l'emporter sur une minorité qui serait en faveur d'une avancée plus mesurée. Mais si, en revanche, dans le Conseil, la majorité appartient à ces derniers États, les dispositions du point f leur interdisent d'adopter un texte parce que leurs vues ne concordent pas avec celles du Parlement. Dès lors, en cas de division du Conseil, on ne peut s'attendre qu'à deux issues : l'adoption d'un texte progressiste voulu par le Parlement et une majorité progressiste du Conseil, ou la non-adoption, c'est-à-dire l'absence de toute disposition nouvelle et, donc, l'immobilisme. Le régime de l'article 149 §2 ne conduit pas à l'adoption du plus petit dénominateur commun, mais à une politique du tout ou rien.

Certes, il faut se garder de tout « catastrophisme » dans l'approche d'un instrument juridique nouveau. D'ailleurs, l'histoire européenne récente a vu les Cassandre se tromper à propos du Traité budgétaire de 1975 qui, lui aussi, offrait déjà au Parlement européen la possibilité d'une opposition radicale aux textes votés par le Conseil et n'a pas, cependant, donné lieu à des crises de l'ampleur redoutée.

Tout au moins doit-on convenir qu'il y a, dans les mécanismes de l'article 149 §2, une inconnue qui autorise à échafauder les scénarios les plus opposés, d'autant plus que l'analyse doit être nuancée par la prise en considération d'éléments psychologiques. Il n'est pas exclu, en effet, que le Parlement européen puisse s'abstenir de prendre des positions trop tranchées pour ne pas porter la responsabilité d'un blocage. Mais, inversement il se pourrait aussi, dans des circonstances de crise, qu'il soit tenté de mettre en exergue sa légitimité démocratique et son dynamisme, par contraste, en faisant en sorte de contraindre le Conseil à avouer son incapacité à réunir une majorité. De plus, la procédure de coopération est

un jeu qui se joue à trois ou non à deux : il faut encore tenir compte des positions de la Commission. Cependant, il est à prévoir que celle-ci, le plus souvent, sera prête à reprendre les amendements du Parlement européen, ce qui devrait inciter ce dernier à retenir cette formule plus souvent que l'opposition radicale ¹⁵⁶.

* * *

Les diverses incertitudes qui affectent l'Acte unique ont pesé sur les premiers jugements émis à son égard au point d'entraver la prise en compte de ses aspects positifs, qui sont, néanmoins, loin d'être négligeables.

En fait, la principale faiblesse de l'Acte unique vient de ce qu'il naît dans une Europe qui vit sa crise de croissance en pleine crise économique et sociale, au moment où les Européens attendent plus de cette Europe, à laquelle, dans leur inquiétude, ils sont prêts à donner moins.

L'Acte unique n'est qu'un instrument conçu pour actualiser le système européen soumis à de nouveaux défis. Mais c'est un instrument imparfait en raison des tensions régnant dans le milieu où il a pris corps. Point d'équilibre entre des volontés largement divergentes, compromis parfois ambigu, c'est un instrument d'autant plus fragile qu'il devra se roder dans un contexte difficile, où l'insuffisance des moyens financiers ¹⁵⁷ vient ajouter aux motifs institutionnels de blocage. Quant à ceux-ci, l'interprétation de la C.J.C.E. sera fondamentale. On doit s'attendre à une interprétation téléologique ¹⁵⁸, qui pourra d'ailleurs s'appuyer sur le préambule de l'Acte Unique, dans lequel Les Hautes Parties Contractantes se disent décidées à renforcer la Communauté en la faisant évoluer vers l'Union européenne. Et l'on peut espérer que certains États, la Grande-Bretagne par exemple, supporteront mieux l'interprétation franchement communautaire de la Cour qu'un texte conventionnel qui aurait limité de manière évidente leur souveraineté.

156. Il existe déjà des exemples d'une alliance Parlement européen-Commission qui s'est montrée particulièrement efficace, notamment à propos de l'aide alimentaire.

157. Sur laquelle risquent de buter rapidement la politique de recherche et la politique structurelle, d'autant que la P.A.C. absorbe à l'heure actuelle une part excessive du budget communautaire.

158. Dans la lignée de l'arrêt de la C.J.C.E. du 5 fév. 1963 (Van Gend en Loos/ Administration fiscale néerlandaise, 26/62), Recueil 1963, p. 1.

Il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur l'aptitude de l'Acte unique à répondre à l'attente que fondent sur lui les institutions européennes, Commission ¹⁵⁹ et, après quelque hésitation, Parlement ¹⁶⁰ : voie étroite vers la démocratisation ou « nouvelle frontière pour l'Europe » ?

159. Un document émis par la Commission en date du 15 fév. 1987 porte le titre *Réussir l'Acte unique. Une nouvelle frontière pour l'Europe*. On y lit : « L'Acte unique européen améliore de manière significative le système institutionnel et fixe à la Communauté de nouveaux objectifs, tout particulièrement la réalisation du marché intérieur d'ici la fin de 1992 et le renforcement de la cohésion économique et sociale [...] En modifiant ainsi le Traité de Rome, les pays membres ont tracé une nouvelle frontière à la construction européenne. Il s'agit d'un saut qualitatif, dont le caractère vital doit être souligné, pour donner à nos économies les moyens de relever les défis extérieurs et de retrouver les voies d'une croissance économique plus forte et plus créatrice d'emplois » (p. 2).

160. Le Parlement à tout d'abord marqué sa déception, l'Acte unique se situant fort en retrait par rapport au projet de traité adopté à l'initiative d'A. Spinelli. Dans un deuxième temps, le Parlement a décidé, par une résolution du 11 déc. 1986, d'exploiter toutes les potentialités que recèle l'Acte unique.