

N° 88

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 décembre 1986

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant la ratification de l'Acte unique européen.

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir le numéro :

Assemblée nationale (8e législ.) : 364, 480 et T.A. 45.

Sénat : 77 (1986-1987).

Traité et conventions. - Acte unique européen - Communautés européennes.

SOMMAIRE

	Pages
<u>Introduction</u> : l'Acte unique européen, définitivement signé le 28 février 1986, constitue la première révision d'ensemble du Traité de Rome et se caractérise par son "unicité" mais aussi par la modestie relative de ses dispositions	5
PREMIERE PARTIE - LES CONDITIONS D'ELABORATION DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN	9
<u>A). La genèse du nouvel instrument juridique</u>	9
1°). Les antécédents lointains de l'Acte unique	9
2°). Les antécédents immédiats.....	11
a). Le projet de traité d'Union européenne	11
b). Le rapport définitif issu des délibérations du "Comité Dooge"	12
3°). La convocation de la conférence intergouvernementale.....	13
<u>B). Le triple objet des négociations</u>	15
1°). L'extension du champ d'application communautaire ..	16
a). L'achèvement du marché intérieur	16
b). Le renforcement de la cohésion économique et sociale	17
c). La "capacité monétaire" de la Communauté ..	18
d). La recherche et le développement technologique	18
e). Une politique communautaire de l'environnement	19
f). La politique sociale de la Communauté	19
2°). Les modifications institutionnelles indispensables à un fonctionnement plus démocratique et plus efficace des Communautés	19
a). Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.....	20
b). L'amélioration du processus de décision au sein du Conseil.....	21
c). L'élargissement des pouvoirs de gestion de la Commission.....	21
3°). L'institutionnalisation de la coopération politique européenne	22

	Pages
C). Le déroulement de la conférence intergouvernementale.....	24
1°). L'évolution des négociations sur l'Acte unique	24
a). La brièveté remarquable des discussions.....	24
b). Plusieurs caractéristiques originales de la méthode de négociation.....	25
2°). La conclusion des travaux	25
a). Les compétences communautaires	26
b). Les institutions communautaires	26
c). La coopération politique européenne	26
 DEUXIEME PARTIE - L'ANALYSE DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN : UN TEXTE DE PORTEE MOJESTE	 29
 <u>A). Une consolidation et un approfondissement limités du champ d'activité communautaire reconnu par les traités</u>	 30
1°). Le marché intérieur	30
a). Le principe	30
b). Les modalités	31
c). Plusieurs atténuations	33
2°). Les autres orientations de l'Acte unique concernant les politiques communautaires	33
a). La capacité monétaire	34
b). La politique sociale	34
c). La cohésion économique et sociale	35
d). La recherche et le développement technologique ..	35
e). L'environnement	37
 <u>B). Des modifications institutionnelles partielles</u>	 38
1°). Les pouvoirs du Parlement européen : la procédure de "coopération" avec le Conseil	38
a). Une association plus étroite du Parlement européen au processus législatif	39
b). Des innovations de portée limitée qui ne modifient guère l'équilibre institutionnel communautaire	40
2°). Le système de décision communautaire : l'extension du vote majoritaire au sein du Conseil	41
a). Les dispositions de l'Acte unique	41
b). Une réponse modeste au problème posé	42

	Pages
3°). Les autres dispositions institutionnelles de l'Acte unique	43
a). Les compétences d'exécution et de gestion de la Commission	43
b). La création d'une juridiction de première instance adjointe à la Cour de Justice	44
c). L'avis conforme du Parlement européen pour les adhésions à la Communauté et les accords d'association	45
d). L'institutionnalisation des Conseils européens	45
<u>C). La formalisation, dans un acte communautaire, de la coopération européenne en matière de politique étrangère</u>	<u>46</u>
1°). Les dispositions relatives à la politique étrangère	46
2°). Les dispositions relatives à la sécurité européenne	48
TROISIEME PARTIE - APPRECIATION ET MISE EN OEUVRE DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN : AMORCE PROMETTEUSE OU ENTREPRISE VELLEITAIRE ?	49
<u>A). - Les réactions mitigées et contradictoires des Etats membres et des institutions de la Communauté</u>	<u>50</u>
1°). La satisfaction mesurée et inégale de la plupart des Etats membres	50
2°). L'opposition du Folketing et le référendum danois du 27 février 1986	51
3°). Les regrets des institutions communautaires et de l'Italie	52
<u>B). - Les mesures préparatoires à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.....</u>	<u>55</u>
1°). Le rejet d'une mise en oeuvre anticipée	55
2°). Les préparatifs communautaires	56
a) La révision du règlement intérieur du Conseil	56
b) Pouvoirs de gestion et d'exécution de la Commission	57
c) Les modalités de la coopération politique	57
3°). L'état actuel des ratifications de l'Acte unique	58
<u>C). Conclusion : les commentaires de votre rapporteur</u>	<u>60</u>
I - La compatibilité de certaines dispositions de l'Acte unique avec la Constitution française	60
1 - L'article 99	60
2 - L'article 100 A	61

	Pages
II - La valeur et la portée de l'Acte unique européen	63
1 - Première appréciation générale : l'Acte unique constitue l'aboutissement positif de la première révision d'ensemble du traité de Rome, malgré un contenu modeste n'excluant pas certains risques de recul	63
a) La première révision globale des traités	63
b) Eléments positifs	63
c) Des résultats limités	64
d) Certains risques de recul	64
2 - Deuxième observation : l'Acte unique, par ses ambiguïtés et ses arrière-pensées, est plus riche de virtualités que de réalités, et s'avère un texte limité qui ne crée pas l'Union européenne	65
a) Un texte très en retrait par rapport aux précédentes initiatives	65
b) Dans son principe même, l'Acte unique ne crée pas l'Union européenne... ..	65
c) Dans ses modalités, l'Acte unique comporte bien des ambiguïtés et des incertitudes	65
3 - Troisième remarque : en l'état, l'Acte unique n'en comporte pas moins des dispositions positives qui préservent l'unité de la Communauté et doivent être exploitées au maximum pour faire progresser la construction européenne	66
a) Pour limités qu'ils soient, les accords conclus méritent d'être salués	66
b) La minceur même des résultats de l'Acte unique tend à garantir la cohésion de la Communauté élargie	67
c) Toutes les potentialités de l'Acte unique doivent être systématiquement exploitées	67
4 - Quatrième idée : seule la pratique qui en sera faite permettra de porter un jugement définitif sur la portée de l'Acte unique	68
a) La valeur effective du compromis intervenu	68
b) Les exemples	68
5 - Dernière observation : la mise en oeuvre effective et complète de l'Acte unique doit être accompagnée de nouvelles initiatives favorisant de nouveaux progrès vers l'Union européenne	68
a) Une entrée en vigueur rapide	69
b) La volonté politique d'aller de l'avant	69
c) L'Acte unique ne doit pas être considéré comme un aboutissement	69
<u>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission</u>	71
Projet de loi	73
Examen en commission	75

Mesdames, Messieurs,

L'Acte unique européen, dont le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification, est issu de la conférence intergouvernementale dont la convocation avait été décidée lors du Conseil européen de Milan le 29 juin 1985. Ouverte à Luxembourg le 9 septembre suivant, la conférence - à laquelle ont pris part les douze Etats membres actuels de la Communauté européenne - a achevé ses travaux dès le 17 décembre 1985, l'accord politique des chefs d'Etat et de Gouvernement ayant été obtenu quelques jours plus tôt à l'occasion du Conseil européen de Luxembourg.

Dès l'abord, cet "Acte unique européen" présente trois caractéristiques majeures qui viennent, d'emblée, souligner tout à la fois l'importance et l'ambiguïté du texte qui est aujourd'hui soumis au Parlement :

- il s'agit d'abord de la première révision d'ensemble du Traité de Rome depuis la fondation des Communautés européennes ; c'est là un événement politique qui aurait dû suffire à en faire l'un des actes les plus importants de l'histoire communautaire ;

- sa portée est d'autant plus grande que ce texte réunit en un seul acte - qualifié pour cela d'"unique" - d'une part des dispositions portant réforme des institutions européennes et élargissement des domaines de compétence communautaire, d'autre part des dispositions nouvelles - non intégrées dans les traités - sur la coopération européenne en matière de politique étrangère ; cette "unicité" répond au voeu, exprimé notamment par la Commission européenne, que l'économique et le politique soient symboliquement réunis dans un même instrument juridique afin de marquer clairement la volonté des Etats membres de la Communauté d'aller vers une véritable Union européenne ;

- dans le même temps, toutefois, le contenu même de l'Acte unique frappe par le caractère modeste de ses dispositions. La mise en parallèle du texte proposé et du projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen en 1984 ou même du rapport du comité *ad hoc* présidé par M. James Dooge en mars 1985 fait apparaître qu'il n'est pas resté grand-chose, au bout du compte, de la volonté initiale de créer et d'inscrire dans les faits l'Union européenne.

Cette ambiguïté fondamentale a trouvé une illustration symbolique dans les conditions de la signature de l'Acte unique : neuf seulement des douze Etats membres de la Communauté l'ont signé, comme prévu, le 17 février 1986 ; après bien des péripéties - sur lesquelles nous reviendrons -, et pour des motifs au demeurant contradictoires, les trois membres défaillants - le Danemark, l'Italie et la Grèce - n'ont rejoint leurs partenaires que le 28 février suivant, après le résultat positif du referendum organisé par le Gouvernement danois sur ce texte.

Pas plus que les négociations elles-mêmes - au cours desquelles la volonté légitime d'aboutir et le scepticisme quant aux chances de déboucher sur une réforme d'envergure ont rapidement réduit l'ampleur des ambitions initiales - , la signature solennelle de l'Acte unique n'aura été entourée de l'élan politique, voire de l'enthousiasme communautaire, que les Européens de conviction auraient souhaité attacher à l'approfondissement de la Communauté et à la mise en chantier de l'Union européenne.

Tel quel, l'Acte unique ne saurait cependant être considéré comme quantité négligeable. Son exacte appréciation exige au contraire une analyse approfondie. Votre commission vous propose à cette fin d'envisager successivement :

- les conditions d'élaboration de l'Acte unique européen qui supposent d'examiner tour à tour sa genèse, l'objet précis des discussions et le déroulement de la conférence intergouvernementale elle-même ;

- puis l'analyse détaillée du texte même de l'Acte unique, qui comporte des dispositions relatives à la fois à une extension du champ d'activité communautaire, à plusieurs modifications d'ordre institutionnel, et à la coopération politique concernant la politique étrangère ;

- enfin l'examen des réactions suscitées par ce texte et des conditions de sa mise en oeuvre donneront à notre Haute assemblée tous les éléments d'information nécessaires pour lui permettre d'apprécier à son tour le bien-fondé et la valeur de l'acte dont il nous est aujourd'hui proposé d'autoriser la ratification (1).

0

00

(1) cf. notamment les conclusions adoptées le 10 avril 1986 par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le rapport de M. Noël Berrier, et le rapport d'information n° 387 (1985-1986) fait au nom de la Délégation sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1er novembre 1985 et le 30 avril 1986.

PREMIERE PARTIE
LES CONDITIONS D'ELABORATION DE L'ACTE
UNIQUE EUROPEEN

A. - La genèse du nouvel instrument juridique.

L'entreprise destinée à transformer les Communautés européennes, à dominante économique, en une Union européenne à vocation profondément politique est presque aussi ancienne que les traités communautaires eux-mêmes. C'est pourquoi il est nécessaire, avant de porter un jugement sur l'Acte unique européen, d'esquisser un bref rappel historique des diverses tentatives faites au cours des dernières années et dont l'Acte unique est le modeste héritier.

1. Les antécédents lointains de l'Acte unique.

Sans qu'il soit utile de recenser les multiples projets qui se sont succédé depuis les origines du Marché commun, il faut ici relever que le caractère évolutif des Communautés européennes apparaissait clairement dès le Préambule du traité de Rome dans lequel les Etats fondateurs s'engageaient "à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens". Tel était également, du reste, la philosophie de l'appel lancé par Robert Schuman dès le 9 mai 1950, dans lequel il soulignait que "l'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble" mais "par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait" et par "l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la fédération européenne".

Pour se limiter aux quinze dernières années, plusieurs initiatives tendant à favoriser la création d'une véritable Union européenne se sont succédé. Il suffira d'en rappeler ici quelques-unes parmi les plus marquantes.

- Le 20 octobre 1972, le premier sommet de la Communauté élargie, réuni à Paris, décidait que les relations entre les Etats membres devraient aboutir, avant la fin des années quatre-vingt, à une Union européenne.

- La même année, le "rapport Vedel" prônait l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen et divers aménagements institutionnels, dont devaient - modestement - résulter en 1975 l'accroissement des pouvoirs budgétaires et l'aménagement de la procédure de concertation avec le Parlement européen.

- Le 29 décembre 1975, le "rapport Tindemans" sur l'Union européenne en définissait les composantes idéales et présentait des propositions concrètes pour les matérialiser progressivement dans plusieurs domaines : renforcement des institutions, politique extérieure commune, politique économique et sociale et Europe des citoyens. Il ne devait toutefois déboucher que sur une nouvelle déclaration du Conseil européen de La Haye, en novembre 1976, relative à la réalisation progressive de l'Union européenne.

- En octobre 1979, le "rapport des trois sages" (MM. Biesheuvel, Dell et Marjolin) présentait, sur mandat du Conseil européen, de nouvelles propositions "concrètes" pour assurer le fonctionnement harmonieux des Communautés et des progrès sur la voie de l'Union européenne, sans que des suites identifiables lui soient réellement données.

- Le 6 novembre 1981, les gouvernements ouest-allemand et italien déposaient un nouveau projet d'Acte européen, le "plan Genscher-Colombo", qui entendait contribuer à la réalisation de l'Union par une série de modifications structurelles qui devaient être suivies, cinq ans plus tard, d'un nouveau traité sur l'Union européenne, lequel ... ne vit pas le jour.

- Enfin, en juin 1983, la "déclaration solennelle sur l'Union européenne" adoptée lors du Conseil européen de Stuttgart présentait une version édulcorée du plan Genscher-Colombo, en envisageant des modifications institutionnelles et en traitant de la coopération et de l'aspect commercial de la construction

européenne. Mais, une fois encore, la déclaration de Stuttgart ne dépassait guère le niveau des bonnes intentions.

2. Les antécédents immédiats.

De façon plus immédiate, deux nouvelles initiatives prises au cours des dernières années, sont à l'origine directe du présent Acte unique : la première est le projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen ; la seconde est le rapport résultant des travaux du "Comité Dooge".

a) Le projet de traité d'Union européenne a été adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen par 237 voix contre 31 et 43 abstentions.

Inspiré par le regretté Alterio Spinelli, ce projet adopté à une très massive majorité par un Parlement désormais élu au suffrage universel direct, apparaît plus ambitieux encore que la plupart des propositions qui l'avaient précédé.

Ses dispositions principales reposent sur trois idées essentielles.

- Le renforcement des compétences du Parlement européen dans le processus législatif : le Conseil, désormais baptisé "Conseil de l'Union" exercerait le pouvoir législatif conjointement avec le Parlement européen, conformément aux compétences traditionnelles des assemblées législatives. Le projet Spinelli souhaitait ainsi mettre un terme à la situation actuelle, passablement anti-démocratique, permettant aux gouvernements de décider, en fait, seuls sans véritable participation ou contrôle parlementaires.

- Deuxième idée : le renforcement du pouvoir exécutif de la Commission et l'amélioration du processus de prise de décision au sein du Conseil de l'Union. La règle voulue par le Parlement européen est que le Conseil se prononce à la majorité simple, sauf dans les hypothèses expressément prévues par le traité et supposant, selon les cas, un vote à la majorité absolue, à la majorité qualifiée, ou l'unanimité. Le droit de veto, sans être supprimé, ne devrait s'exercer que dans des conditions très

strictes et était appelé à disparaître au terme d'une période de dix ans.

- Troisième idée : le principe de subsidiarité. L'Union était désormais appelée à prendre en charge tout ce que les Etats membres n'étaient plus à même d'accomplir, sinon de manière imparfaite. Toutefois, les transferts de compétences nécessaires ne pourraient se faire qu'à l'unanimité. Et, en ce qui concerne la politique étrangère, le projet Spinelli respectait le principe constitutionnel des démocraties parlementaires qui réserve cette matière, pour l'essentiel, aux gouvernements, c'est-à-dire, en l'occurrence, au Conseil de l'Union.

Le projet de traité d'Union européenne, élaboré spontanément par le Parlement européen sans concertation avec les gouvernements, ne fut pas soumis aux Parlements nationaux - comme le souhaitaient ses auteurs -, malgré de nombreuses réactions favorables, comme celle du Président Mitterrand qui déclarait en mai 1984 devant le Parlement européen que "l'inspiration" du traité "lui convenait" et que la France apporterait son concours à une telle entreprise.

Cette initiative suscita toutefois de nouvelles démarches des gouvernements des Etats membres qui conduisirent directement à l'élaboration de l'Acte unique, dont le projet Spinelli peut être considéré comme le "père spirituel". Telle fut d'abord la création d'un Comité ad hoc sur les questions institutionnelles décidée lors du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984, le "Comité Dooge".

b) Le rapport définitif issu des délibérations du "Comité Dooge" a été transmis au Conseil le 30 mars 1985. Composé de représentants personnels des chefs d'Etat et de Gouvernement - notre collègue M. Maurice Faure pour la France -, directement inspiré du précédent heureux du Comité Spaak qui fut, en 1955, à l'origine du traité de Rome, le comité Dooge s'inspire sur de nombreux points du projet de traité du Parlement européen.

- Le pouvoir législatif au sein des Communautés devrait s'exercer, selon le comité, sous forme de "co-décision" entre le Conseil et le Parlement dans des domaines spécifiquement définis. En cas de désaccord entre les deux instances communautaires, une procédure de conciliation serait engagée sans que soit expressément indiqué si le dernier mot

continuerait à revenir au Conseil au cas où le désaccord persisterait.

Sur le plan budgétaire, le comité souhaitait également un accroissement appréciable des compétences du Parlement européen en lui attribuant une responsabilité dans la définition des recettes communautaires.

- Concernant le processus de décision communautaire, le comité proposait que le principe général soit désormais celui du recours à la majorité - simple ou qualifiée -, l'unanimité ne demeurant requise que dans des cas exceptionnels, prévus dans les traités et réduits en nombre. Le texte adopté par la majorité du comité Dooge écartait la possibilité pour un Etat membre d'invoquer un "intérêt vital" conformément à la pratique actuelle.

- Le rapport final du comité reprenait également l'idée d'une "différenciation de la règle communautaire", limitée normalement dans le temps, mais n'évitant pas toute ambiguïté quant à l'institutionnalisation d'une Communauté "à plusieurs vitesses" qui pourrait en résulter.

Le rapport du Comité Dooge n'avait toutefois pas recueilli l'unanimité de ses membres, les représentants de la Grèce, du Danemark et du Royaume-Uni n'ayant pas donné leur accord à certaines dispositions essentielles, concernant notamment les conditions de vote au sein du Conseil.

En proposant la convocation d'une conférence intergouvernementale "chargée de négocier un projet de traité d'union européenne", les conclusions du Comité se trouvent néanmoins à l'origine directe du processus qui a conduit à l'Acte unique européen.

3. La convocation de la conférence intergouvernementale.

Le mandat d'une éventuelle conférence fit l'objet de débats lors d'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères à Stresa, les 8 et 9 juin 1985, sur la base d'un projet de la présidence italienne du Conseil.

Ce projet fut suivi d'autres propositions examinées lors du Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985. Ce Conseil,

qui avait à statuer sur les conclusions du Comité Dooge, fut en outre saisi de deux projets de coopération politique - l'un franco-allemand, l'autre britannique - et de propositions de modifications du Traité de Rome présentées par M. Jacques Delors, président de la Commission, en vue d'achever la constitution du marché intérieur et de promouvoir une politique commerciale commune.

A une majorité de 7 contre 3 - Royaume-Uni, Danemark et Grèce -, le Conseil européen de Milan décidait finalement la convocation d'une conférence intergouvernementale chargée de faire progresser concrètement l'Union européenne en élaborant :

- d'une part un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune ;

- d'autre part des modifications du Traité de Rome : adaptations institutionnelles et extension du traité à de nouveaux champs d'activité communautaire.

Si l'opposition de trois pays membres semblait placer la future conférence sous de sombres auspices, l'ambiguïté de la décision de Milan allait toutefois être rapidement levée puisque, quelques jours plus tard, les trois Etats initialement défailants faisaient savoir qu'ils participeraient tout de même aux travaux de la conférence. Et, dès juillet 1985, la présidence luxembourgeoise du Conseil pouvait décider l'organisation de la conférence intergouvernementale sur la base de l'article 236 du Traité de Rome.

Les objectifs poursuivis, conformément aux décisions du Conseil de Milan, étaient les suivants :

- rédiger un nouveau traité sur la coopération européenne en matière de politique étrangère ;

- et modifier les traités originaux en vue : d'étendre les compétences des Communautés ; d'améliorer le processus décisionnel au sein du Conseil ; d'étendre les pouvoirs du Parlement ; de renforcer les compétences d'exécution de la Commission ; enfin d'améliorer le fonctionnement de la Cour de justice,

Le 22 juillet 1985, le Parlement européen et la Commission émirent un avis favorable à la mise en route de la procédure de révision. Le même jour, le Conseil approuvait également la réunion d'une conférence intergouvernementale sur les objectifs visés à Milan. La conférence fut convoquée par la présidence pour le 9 septembre 1985.

Il est toutefois nécessaire, avant de décrire les temps forts du déroulement des travaux, de préciser l'objet de la négociation et les thèmes en discussion.

0

00

B. - Le triple objet des négociations.

Le mandat confié à la conférence intergouvernementale par le Conseil européen de Milan conférait ainsi trois domaines d'investigations aux négociateurs chargés de faire progresser la Communauté sur la voie de l'union européenne :

- l'extension du champ d'action communautaire nécessaire à l'achèvement de l'intégration économique et sociale au sein de la Communauté ;

- les modifications institutionnelles indispensables à un fonctionnement plus démocratique et plus efficace des Communautés ;

- enfin, l'institutionnalisation de la coopération politique européenne en vue de favoriser l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune.

1. *L'extension du champ d'application communautaire.*

Sur la base initiale des propositions de la Commission, les compétences nouvelles que les négociateurs souhaitaient attribuer à la Communauté relevaient de six matières constituant autant de piliers du "socle" nécessaire pour construire un ensemble économique performant.

a) L'achèvement du marché intérieur d'ici 1992 constituait sans aucun doute le premier de ces objectifs, approuvé par le Conseil européen de Milan.

L'existence d'un marché européen sans frontières intérieures n'est pas encore une réalité dans la Communauté d'aujourd'hui. En effet, si les droits de douane ont été supprimés dès le 1er juillet 1968, les autres entraves à la libre circulation des marchandises (normes techniques, accès aux marchés publics nationaux, différences des taux de T.V.A.), des services, des capitaux et des personnes n'ont pu en revanche être éliminées. Elles ont même parfois été renforcées par des Etats soucieux de protéger leurs entreprises en période de crise.

C'est dire que, près de trente ans après la signature du Traité de Rome, l'objectif de réaliser un véritable marché commun que s'étaient fixés les six pays fondateurs de la Communauté n'a été que partiellement atteint. Sans constituer un constat d'échec - car beaucoup a déjà été fait - ce diagnostic imposait toutefois de nouvelles mesures communautaires pour passer à une nouvelle phase, plus complète, de la construction européenne.

C'est la raison pour laquelle, dès juin 1985, le Conseil européen de Milan a approuvé dans ses grandes lignes un programme d'action de la Commission dans le domaine du marché intérieur, appelé "livre blanc". Prévoyant l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales qui entravent encore la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ce programme comportait des propositions dans des secteurs très divers, avec un degré de précision très inégal selon les domaines. Il préconisait en outre un calendrier des travaux destiné à permettre l'achèvement du marché unique en quelques années.

Le "livre blanc" de la Commission de juin 1985 fixait comme objectif l'achèvement du marché intérieur au 31 décembre 1992. Il incombait à la Conférence de retenir ou non cette échéance et de lui attribuer ou non un caractère obligatoire. Elle devait également choisir entre deux conceptions du marché intérieur : celle de "l'espace sans frontière", formule large proposée par la Commission ; ou celle du "marché unique sans frontières intérieures", répondant à une définition plus restrictive.

La conférence devait enfin aborder la question de l'harmonisation de la fiscalité indirecte - supposant l'unanimité au sein du Conseil -, et celle de la "clause insulaire" avancée par le Royaume-Uni et l'Irlande pour demander le maintien de leurs législations phytosanitaires.

b) Le renforcement de la cohésion économique et sociale.

La création d'un véritable grand marché intérieur aura inévitablement des répercussions sur les différentes régions et les différents secteurs d'activité de la Communauté. C'est pourquoi, selon la Commission, la création de cet espace économique intégré et sans frontières ne pouvait s'imaginer sans une certaine redistribution permettant une évolution plus harmonieuse de la Communauté.

Cette réaffirmation du principe de la cohésion communautaire devait en particulier passer, au terme des propositions de la Commission, par la coordination des politiques économiques des Etats membres et par l'action des fonds communautaires à finalité structurelle et d'autres instruments financiers dont le Conseil pourrait décider la création (emprunts, prêts...).

Des positions de principe divergentes opposaient cependant les participants sur ce thème de la cohésion, que la Conférence avait pour objectif d'inscrire dans les textes. Il importait tout particulièrement de dégager un accord sur l'importance du F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional) et sur le renforcement de l'efficacité des instruments financiers.

c) La "capacité monétaire" de la Communauté.

Si la monnaie figure au coeur de la souveraineté nationale, la coopération monétaire constituait naturellement l'un des éléments centraux de l'intégration économique et sociale de la Communauté. Aussi la conférence intergouvernementale ne pouvait-elle évidemment pas esquiver le dossier monétaire. C'est pourquoi la présidence de la Commission avait formulé des propositions sur la "capacité monétaire" de la Communauté, propositions, il est vrai, inspirées par une très grande prudence.

De profondes oppositions apparaissaient toutefois d'emblée entre les Etats membres sur l'opportunité d'inscrire cette capacité monétaire dans le traité et, éventuellement, sur la place où l'inscrire. L'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni se déclaraient, en particulier, initialement hostiles à l'institutionnalisation d'une telle dimension monétaire que la plupart des autres Etats membres appelaient de leurs vœux.

d) La recherche et le développement technologique.

L'absence de compétence clairement établie en matière de politique de recherche et de développement technologique est une des raisons pour lesquelles la mise en oeuvre d'une action communautaire dans le domaine des nouvelles technologies a été jusqu'ici modeste par rapport à l'ampleur des enjeux. La Communauté se devait de relever le défi, essentiel pour l'avenir de l'Europe.

C'est pourquoi la Commission proposait que l'ensemble des actions communautaires en la matière fasse l'objet d'un programme-cadre pluriannuel, adopté à l'unanimité, tandis que seraient adoptés à la majorité qualifiée des programmes sectoriels qui s'inséreraient dans ce programme général.

La discussion devait notamment porter sur le degré de précision respectif des programmes-cadres et des programmes spécifiques, certains Etats-membres souhaitant, à l'inverse de la Commission, que les premiers soient adoptés à la majorité et les seconds à l'unanimité.

e) Une politique communautaire de l'environnement.

Autre compétence communautaire indispensable, la nécessité d'une politique européenne de l'environnement avait été solennellement proclamée dès le sommet de Paris en octobre 1972. Trois programmes d'action successifs en ont résulté en 1973, 1977 et 1983.

La Commission proposait que le principe et les objectifs d'une telle politique communautaire soient désormais inscrits formellement dans les traités. Comme pour le marché intérieur, certains Etats redoutaient toutefois de devoir harmoniser par le bas des normes qu'ils avaient déjà adoptées.

f) La politique sociale de la Communauté.

Dernière extension proposée du champ d'action communautaire, la politique sociale devait assigner aux Etats-membres l'objectif d'harmoniser les conditions de travail et d'améliorer le milieu de travail par une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

Ce thème important, mais peu développé, ne devait toutefois pas donner lieu à des difficultés majeures, si ce n'est l'opposition de certains Etats - Royaume-Uni, Allemagne fédérale - à l'inclusion dans le traité de dispositions concernant les partenaires sociaux, et une réserve britannique relative au vote à la majorité qualifiée pour les directives concernant les prescriptions minimales portant sur l'amélioration du milieu de travail.

2. Les modifications institutionnelles indispensables à un fonctionnement plus démocratique et plus efficace des Communautés.

Par delà ces diverses extensions proposées du champ d'activité communautaire, l'exercice soumis à la conférence intergouvernementale comportait une seconde série de modifications des traités qui, de nature institutionnelle, visaient à améliorer le fonctionnement interne des Communautés dans un souci de plus grande efficacité et de

meilleure démocratie. Trois domaines d'action étaient à cet égard proposés aux négociateurs : le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ; l'amélioration du processus de décision au sein du Conseil ; et l'élargissement des pouvoirs de gestion de la Commission.

a) Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Si le Parlement européen jouit, depuis son élection au suffrage universel direct, d'une incontestable légitimité démocratique, ses pouvoirs demeurent très limités tant en matière législative qu'en matière budgétaire. La situation qui en résulte se caractérise par un évident déséquilibre, au sein des institutions communautaires, entre les pouvoirs du Conseil et ceux du Parlement, déséquilibre qui nuit au fonctionnement harmonieux de la Communauté.

Pour beaucoup, de surcroît, le système actuel de décision communautaire créerait un "vide démocratique" condamnable dans la mesure où les dispositions adoptées dans les secteurs où les Etats ont délégué leurs compétences échappent au contrôle direct des Parlements nationaux sans pour autant se trouver soumises à celui de l'Assemblée de Strasbourg.

Toutes ces raisons militaient en faveur d'une extension des responsabilités du Parlement européen pour en faire une assemblée parlementaire à part entière.

C'est pourtant, sans doute, sur ce sujet que les divisions entre Etats membres ont été les plus profondes. D'un côté, le Danemark avait d'emblée contesté le principe d'une seconde lecture dans la procédure de décision et la possibilité offerte au Parlement d'influencer le Conseil par l'exigence de l'unanimité en son sein en cas de rejet par l'Assemblée. A l'opposé, l'Italie indiquait qu'elle refuserait les conclusions de la Conférence si elles ne comportaient pas une extension réelle des pouvoirs du Parlement, y compris l'attribution à l'Assemblée d'un pouvoir de codécision. La plupart des autres Etats soutenaient enfin la proposition de compromis formulée par la présidence luxembourgeoise et tendant à donner "le dernier mot" au Parlement européen dans quelques cas déterminés.

b) L'amélioration du processus de décision au sein du Conseil.

Intimement liée à la définition des pouvoirs du Parlement européen, l'amélioration du processus de décision au sein du Conseil des ministres devait répondre à la déviation de l'esprit communautaire - et de la lettre de l'article 148 du traité de Rome - qui a résulté de l'application abusive qui a été faite du fameux "arrangement du Luxembourg", non pas tant au plan politique qu'au niveau des fonctionnaires et des comités d'experts.

En effet, la reconnaissance *de facto* du droit de veto à tout Etat estimant ses intérêts menacés par une décision du Conseil a conduit ce dernier à rechercher systématiquement l'unanimité sur des sujets qui, en vertu du traité, auraient dû faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée. Cette quête constante du consensus a abouti à une perversion du système de décision et, dans de nombreux cas - y compris des sujets mineurs -, à une quasi-paralysie de la Communauté, au détriment d'une bonne gestion des politiques communautaires et du lancement de nouvelles initiatives.

C'est pour porter remède à cette situation, pour mettre un terme à la méconnaissance des règles posées par les traités et pour rendre plus efficace le processus de décision communautaire - indispensable notamment à l'achèvement du marché intérieur qui exigera, d'ici 1992, l'adoption de près de 300 directives -, que la Commission avait formulé à l'ouverture de la conférence des propositions tendant :

- d'une part, à remplacer dans un certain nombre de cas l'unanimité prévue par le traité de Rome par un vote à la majorité qualifiée ;

- d'autre part, à réaffirmer dans la révision du traité le principe du vote à la majorité qualifiée, resté jusqu'ici lettre morte.

c) L'élargissement des pouvoirs de gestion de la Commission.

Troisième volet des modifications institutionnelles nécessaires, l'élargissement de ses pouvoirs de gestion devait

permettre à la Commission européenne de remplir son rôle de manière plus efficace.

Dans le système actuel, en effet, la Commission ne dispose de pouvoirs de gestion que dans la mesure où le Conseil les lui a attribués (article 155 du traité C.E.E.). Or, malgré les vœux répétés de chefs d'Etat et de gouvernement, l'attribution de compétences d'exécution à la Commission est, dans la plupart des cas, source de longues discussions, le Conseil voulant subordonner cette compétence à des modalités qui vont, dans certains cas, jusqu'à réserver en réalité la prise de décisions de gestion au Conseil lui-même.

Il était, dès lors, douteux que la Commission puisse efficacement prendre les mesures d'exécution indispensables à l'unification du marché intérieur ou gérer, avec la souplesse nécessaire, les actions décidées par le Conseil dans le domaine de la technologie. C'est pourquoi la Commission souhaitait que l'attribution de compétences de gestion à la Commission devienne la règle, le Conseil pouvant toutefois exceptionnellement y déroger.

Tel était l'ensemble des thèmes en discussion, sur le plan institutionnel, devant la conférence intergouvernementale. Mais les négociations devaient également porter, conformément au mandat du Conseil de Milan, sur un troisième domaine : la coopération politique européenne, en vue de favoriser l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune.

3. L'institutionnalisation

de la coopération politique européenne.

Contrairement aux autres questions délibérées par la conférence intergouvernementale, les dispositions relatives à la coopération européenne en matière de politique étrangère ne devaient pas être intégrées dans le traité de Rome lui-même, mais faire cependant l'objet d'un instrument juridique particulier permettant d'institutionnaliser et de donner une forme juridique aux pratiques existantes en la matière.

Ces dispositions, destinées à favoriser l'expression d'une politique étrangère commune, devaient répondre à plusieurs propositions antérieures allant dans ce sens.

- C'est ainsi que le traité d'union européenne adopté par le Parlement européen en février 1984 stipulait en son article 67 que "le Conseil européen a la responsabilité de la coopération, le Conseil de l'Union assure la conduite de celle-ci. La Commission peut proposer des politiques et des actions qui sont mises en oeuvre, à la demande du Conseil européen ou du Conseil de l'Union, soit par la Commission, soit par les Etats membres".

- Le rapport du "comité Dooge" proposait, pour sa part, en mars 1985 le renforcement des structures de la Communauté en la matière par "la création d'un secrétariat permanent de la coopération politique, afin de permettre aux présidences successives d'assurer une meilleure continuité et cohérence des travaux : le secrétariat utiliserait dans une large mesure l'infrastructure du Conseil et devrait contribuer à renforcer la cohésion entre la coopération politique et la politique extérieure de la Communauté".

- Enfin, faut-il rappeler que, le jour même du Conseil européen de Milan, le 28 juin 1985, la France et l'Allemagne fédérale soumirent à leurs partenaires, de façon inattendue, un projet d'Union européenne dont l'article 10 traitait de façon précise de la coopération politique, tandis qu'un document britannique sur le sujet allait dans le même sens.

- Le 22 juillet 1985, enfin, les ministres des Affaires étrangères chargèrent le comité politique d'élaborer le texte d'un projet de traité, notamment sur la base des projets franco-allemand et britannique concernant la coopération politique, en vue de la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune.

C'est sur ces bases qu'il revenait à la conférence intergouvernementale d'élaborer un document qui, intégré dans l'Acte unique européen, donnerait enfin une forme juridique à des pratiques, aux résultats sans doute insuffisants, mais existant depuis plusieurs années et qui avaient déjà fait l'objet de plusieurs déclarations du Conseil européen. Pour ces raisons, l'approbation du texte élaboré par le comité politique n'était pas de nature à soulever de sérieuses divergences entre les partenaires européens. Restait toutefois à la conférence de donner ou de ne pas donner suite aux propositions concernant la

politique en matière de sécurité ou qui tendaient à insérer dans le texte des dispositions allant au delà de la pratique antérieure.

0

00

C. - Le déroulement de la conférence intergouvernementale.

Il est encore nécessaire, avant d'en venir aux résultats des travaux de la conférence et à l'analyse de l'Acte unique européen lui-même, de décrire brièvement l'évolution des négociations et les temps forts de la discussion, ainsi que l'issue de la conférence intergouvernementale.

1. L'évolution des négociations sur l'Acte unique.

a) La brièveté remarquable des discussions tient apparemment du miracle quand on se réfère à la multiplicité des thèmes de la négociation et à la lenteur habituelle des travaux communautaires.

Trois mois de discussions et sept réunions auront suffi entre la première session du 9 septembre 1985 et la septième à l'issue de laquelle, le 17 décembre suivant, la conférence intergouvernementale conclut ses travaux par l'adoption de l'Acte unique européen.

Il fallut seulement, en raison des réserves - opposées - du Danemark, de l'Italie et du Royaume-Uni sur le texte adopté, une nouvelle réunion des ministres des affaires étrangères, le 27 janvier 1986, pour décider que, malgré les oppositions -

notamment danoises, l'Acte unique ne serait pas renégocié et que la signature solennelle aurait lieu en février 1986.

b) Cette célérité exceptionnelle trouve son origine dans plusieurs caractéristiques originales de la méthode de négociation utilisée.

La conférence intergouvernementale s'en est tenue à l'essentiel - c'est-à-dire au minimum - et, pour éviter la multiplication des points de divergence, a renoncé à effectuer un "nettoyage" complet des traités comme à toute tentative de fusion - à l'exception notable des dispositions relatives à la Cour de Justice.

Dans le même esprit, les négociateurs ont seulement souhaité consolider ce que faisait, en droit ou en fait, la Communauté et non innover en créant *ex nihilo* de nouveaux secteurs d'action. C'est ainsi, par exemple, que le domaine culturel, que la Commission avait proposé d'insérer dans les traités, est absent de l'Acte unique.

L'élaboration d'un instrument unique - au demeurant souhaité par la Commission - répond également à la même stratégie unitaire, pour éviter la multiplication des facteurs de division.

La présidence luxembourgeoise n'a pas peu contribué au succès des discussions. En retenant une "charpente" mettant l'accent sur les compétences des Communautés et non sur leurs institutions - au sujet desquelles un accord aurait été beaucoup plus difficile à trouver -, la présidence a su rapidement dégager des zones de convergence.

Ainsi le Conseil européen a-t-il pu démontrer, dès Luxembourg en décembre 1985, que la Communauté était capable de travailler vite et efficacement sur des sujets complexes et multiples. La chose était trop rare pour n'être pas relevée.

2. La conclusion des travaux.

Tel qu'il nous est soumis - et avant d'en procéder à une analyse plus précise -, le texte de l'Acte unique européen permet

de décrire schématiquement comme suit les résultats des travaux de la conférence intergouvernementale.

a) Les compétences communautaires définies dans l'Acte unique mettent en lumière deux progrès essentiels :

- une définition du marché intérieur unique figure désormais dans le traité ; son achèvement d'ici au 31 décembre 1992 doit ainsi constituer la priorité de l'activité communautaire dans les prochaines années ;

- l'environnement comporte désormais des objectifs spécifiques alors qu'il n'avait jusqu'à présent, dans le cadre communautaire, que des objectifs économiques ;

- la coopération en matière de recherche et de développement technologique devient également une nouvelle compétence communautaire particulièrement prometteuse.

A l'inverse, les dispositions de l'Acte unique en matière monétaire sont particulièrement neutres.

b) Les institutions communautaires font, pour leur part, l'objet des principales modifications suivantes :

- le rôle du Parlement européen est accru, mais de façon extrêmement faible, dans le mécanisme décisionnel avec la mise en place d'une nouvelle "procédure de coopération" ;

- la capacité de décision du Conseil est renforcée par le passage de certains sujets du régime de l'unanimité à celui de la majorité qualifiée ; l'unanimité est conservée pour les décisions de principe sur des matières qui relèveront ensuite de la majorité qualifiée ;

- les pouvoirs de la Commission sont confirmés puisqu'elle conserve intact son droit de proposition et ne souffre pas d'un renforcement substantiel du rôle du Parlement européen.

c) La coopération politique européenne fait enfin l'objet de dispositions qui, sans être intégrées dans les traités constitutifs, lui confèrent désormais un caractère communautaire et non plus seulement intergouvernemental.

Telles sont les lignes directrices de l'Acte unique européen adopté par la conférence intergouvernementale le 17 décembre

1985 dont il convient maintenant d'analyser, de manière détaillée, chacune des dispositions afin d'en apprécier la valeur et la portée exactes.

0

00

DEUXIEME PARTIE
L'ANALYSE DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN :
UN TEXTE DE PORTEE MODESTE

D'un point de vue formel, l'Acte unique européen comporte, après un préambule, 34 articles répartis en quatre titres.

- Les titres I et IV, relatifs respectivement aux dispositions communes et aux dispositions générales et finales, n'appellent pas de commentaires particuliers. Il paraît seulement utile de relever ici qu'aux termes de l'article 33, l'Acte unique européen doit entrer en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité, ce qui exclut tout à la fois, en droit, une application anticipée de l'Acte unique ou la nécessité juridique de ratifier avant une date donnée.

L'Acte final est en outre complété par une série de déclarations annexées des participants à la conférence - ou de certains d'entre eux - destinées à préciser l'interprétation faite des règles contenues dans l'Acte unique.

- Mais les principales dispositions du texte proposé figurent aux titres II (articles 4 à 29) et III (article 30) :

- le titre III rassemble en un article unique l'ensemble des douze points relatifs à la coopération européenne en matière de politique étrangère ;

- le titre II, divisé en quatre chapitres (relatifs à chacun des traités constitutifs C.E.C.A., C.E.E., C.E.E.A., et à diverses dispositions générales) comporte, dans son chapitre principal relatif à la C.E.E. (articles 6 à 25), deux séries de dispositions : la section I rassemble les nouvelles règles d'ordre institutionnel, tandis que la section II envisage successivement les six volets consacrés aux fondements de la politique communautaire elle-même.

Restant fidèle au mandat attribué à la conférence intergouvernementale par le Conseil européen de Milan, les dispositions contenues dans l'Acte unique peuvent être ainsi analysées autour de trois axes principaux :

- une consolidation et un approfondissement limités du champ d'activité communautaire reconnu par les traités ;
- des modifications institutionnelles partielles ;
- et la formalisation, dans un acte communautaire, de la coopération européenne en matière de politique étrangère.

0

00

A. - Une consolidation et un approfondissement
limités du champ d'activité communautaire
reconnu par les traités.

Les articles 13 à 25 regroupent en six sous-sections les dispositions de l'Acte unique européen relatives aux fondements de la politique de la Communauté. Ils traitent successivement : du marché intérieur, de la capacité monétaire, de la politique sociale, de la cohésion économique et sociale, de la recherche et du développement technologique, et de l'environnement.

1. Le marché intérieur.

La décision d'achever la constitution du marché intérieur avant le 31 décembre 1992 constitue sans aucun doute le principal acquis de l'Acte unique européen au regard des objectifs assignés à la Communauté.

a) Le principe en est posé par un nouvel article 8A du traité C.E.E. qui inscrit, pour la première fois, dans le traité la

définition suivante du marché intérieur. Celui-ci "comporte 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 présent traité". Cette définition, reprenant la conception d'un "espace sans frontières" est complétée par un objectif daté, celui d'établir progressivement ce marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 (article 13 de l'Acte unique).

Le "marché intérieur" au sens de l'article 8 A du Traité modifié concerne :

- l'art. 28 (modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun) ;

- l'art. 57 §2 (libre établissement des professions non salariées) ;

- l'art. 59 §2 (libre prestation de services par les ressortissants d'Etats tiers établis dans la CEE) ;

- l'art. 70 §1 (mouvements de capitaux avec les Etats tiers) ;

- l'art. 84 (transports) ;

- l'art. 99 (fiscalité indirecte) ;

- l'art. 100 A (rapprochement des dispositions nationales "qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur", à l'exception de la fiscalité, de la libre circulation des personnes et des droits et intérêts des travailleurs salariés) ;

b) Pour parvenir à cet objectif, les modalités suivantes ont été fixées.

- La Commission devra, avant la fin de l'année 1988, faire rapport au Conseil sur l'état d'avancement des travaux en vue de la réalisation du marché intérieur. Un second rapport sera remis avant la fin 1990. Et le Conseil définira - à la majorité qualifiée - les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés (article 14).

- Les dispositions d'application prévoient en outre des décisions à la majorité dans certains cas où le traité prévoit

actuellement l'unanimité : les modifications du tarif douanier commun ; la libre prestation des services ; la libre circulation des capitaux et la coordination des politiques de changes ; et les décisions concernant la navigation maritime et aérienne (article 16). L'unanimité sera en revanche requise pour l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droit d'accises et autres impôts indirects (article 17).

- Les règles suivantes sont d'autre part fixées par le nouvel article 100 A du traité en ce qui concerne le rapprochement des législations. Si la règle de la majorité qualifiée est normalement applicable, l'unanimité demeure nécessaire en matière fiscale, en matière de libre circulation des personnes et en ce qui concerne les droits des travailleurs salariés.

- Une clause de sauvegarde, fondée sur l'article 36 du traité, permet toutefois aux Etats membres de prendre des mesures nationales justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique ou de protection de la santé, sous réserve de notification à la Commission qui s'assure que ces mesures ne constituent pas "un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres" (article 18). C'est dire que l'expression "espace sans frontières intérieures" a pour seul objet d'imager le concept de marché intérieur ou de marché unique, mais ne conduit pas à la suppression des frontières. Bien au contraire, les dispositions de l'Acte unique relatives au marché intérieur, et en particulier celles qui concernent la libre circulation des personnes, consacrent la permanence des frontières pour toutes les questions liées à la sécurité, à l'ordre public ou à divers trafics. C'est dire aussi que l'Acte unique confirme la compétence des Etats (et non de la Communauté) en matière d'ordre public et les invite à renforcer la coopération intergouvernementale dans ce domaine.

- Enfin, le nouvel article 100 B prévoit qu'en 1992, dernière année de la période de transition vers le "marché intérieur", la Commission procédera avec chaque Etat membre à un recensement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont un rapport avec l'établissement du marché intérieur et qui n'auront pas fait l'objet d'une harmonisation. Le Conseil pourra alors décider que des dispositions en vigueur dans un Etat membre doivent être reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre

Etat membre, en évitant ainsi la nécessité d'un "rapprochement" (article 19).

c) Plusieurs atténuations sont toutefois apportées au caractère impératif et systématique de l'achèvement du marché intérieur d'ici à la fin de l'année 1992.

- En premier lieu - et c'est un point essentiel -, une déclaration de la conférence annexée à l'Acte final précise que "la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques". Cette réserve importante signifie en clair que, si l'objectif a été accepté, les gouvernements n'ont pas voulu en faire une obligation juridique pouvant fonder des recours juridictionnels.

- Par ailleurs, le nouvel article 8 C introduit dans l'Acte unique lui-même une "clause de précaution" réclamée par les Etats les moins riches, qui redoutaient les effets d'une suppression trop brutale et totale des frontières : la Commission devra tenir compte de l'ampleur de l'effort supporté par certaines économies et proposer des dispositions appropriées. Ces dispositions pourront consister en des dérogations mais devront alors être temporaires et "apporter le moins de perturbations possibles au fonctionnement du marché commun" (article 15).

- L'Acte final comporte enfin diverses réserves relatives notamment aux exigences normatives formulées par la R.F.A. et le Danemark, qui ont fait l'objet de longs débats au sein de la conférence intergouvernementale.

2. Les autres orientations de l'Acte unique concernant les politiques communautaires.

Les autres dispositions de l'Acte unique européen relatives aux politiques communautaires concernent des politiques communes ou harmonisées qui n'étaient pas jusqu'alors prévues par le traité de Rome. Cinq domaines doivent être ici passés en revue.

a) La capacité monétaire.

En ce qui concerne la capacité monétaire de la Communauté, le nouvel article 102 A du Traité C.E.E. ne comporte aucune disposition opérationnelle et ne crée aucun moyen nouveau en la matière. Il se contente d'entériner et d'institutionnaliser les pratiques déjà existantes pour donner une base juridique aux développements futurs de la politique monétaire.

Le texte proposé se contente de faire du système monétaire européen (S.M.E.) et du développement de l'Ecu (unité de compte européenne) les fondements de progrès ultérieurs en ce domaine.

L'unanimité reste requise pour effectuer les réformes nécessitées par la réalisation de cet objectif et la construction effective de l'Union économique et monétaire, en application de l'article 236 du traité (article 20).

b) La politique sociale.

Dans le domaine de la politique sociale, qui avait paru trop délaissée dans la période récente, deux nouveaux articles 118 A et 118 B du traité assignent aux Etats membres l'objectif d'harmoniser les conditions de travail et d'améliorer le milieu du travail en vue d'assurer une plus grande protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

Pour y parvenir, le Conseil adoptera à la majorité qualifiée, en coopération avec le Parlement européen, des directives qui définiront des "prescriptions minimales" qui ne devront pas "contrarier la création et le développement de petites et moyennes entreprises". Les Etats membres pourront toutefois maintenir ou établir des "mesures de protection renforcée des conditions de travail compatibles" avec le traité. La Commission, de son côté, devra s'efforcer "de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles", c'est-à-dire sur des conventions collectives européennes (articles 21 et 22).

Ces dispositions, tout en prévoyant le recours au vote majoritaire, assortissent l'adoption de règles communes en matière sociale de conditions suspensives et de dérogations éventuelles qui limitent fort le caractère incitatif - et *a fortiori*

contraignant - des mesures contenues dans l'Acte unique en matière sociale.

c) La cohésion économique et sociale.

Objet de l'article 23 de l'Acte unique, la notion de "cohésion économique et sociale" recouvre les efforts visant à réduire les écarts de développement entre les régions de la Communauté.

Cinq nouveaux articles 130 A à 130 E inscrivent dans le traité une nouvelle modification des fonds structurels pour en préciser les missions, améliorer leur efficacité et coordonner leurs interventions. Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique, la Commission doit soumettre au Conseil une proposition visant, pour ce faire, à modifier le F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional), le Fonds social européen, et le F.E.O.G.A.-Orientation. Le Conseil devra statuer à l'unanimité dans un délai d'un an. Les décisions d'application concernant le F.E.D.E.R. devront être prises ensuite à la majorité qualifiée, en coopération avec le Parlement européen.

d) La recherche et le développement technologique.

Avec la recherche et le développement technologique, c'est tout un titre nouveau qui se trouve introduit dans le traité de Rome, avec onze articles (130 F à 130 Q) insérés après l'actuel article 130.

Ces articles précisent les objectifs, les moyens d'action et le contenu de cette politique communautaire en des termes qui peuvent être brièvement ainsi présentés :

- les objectifs : renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et le développement de sa compétitivité internationale ;

- les moyens d'action : encourager les entreprises, y compris les P.M.E., les centres de recherche et les universités, et soutenir les efforts de coopération en ouvrant les marchés publics nationaux et en définissant des normes communes. La Communauté devra mettre en oeuvre des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration, elle diffusera les résultats de ces programmes,

elle devra aussi stimuler la formation et la mobilité des chercheurs ;

- le programme cadre : la Communauté arrêtera un programme-cadre pluriannuel fixant les objectifs, définissant les priorités, indiquant les grandes lignes des actions envisagées et fixant les montants des crédits nécessaires avec leur répartition entre les différentes actions ; ce programme cadre doit être arrêté par le Conseil à l'unanimité ;

- les programmes spécifiques : la mise en oeuvre du programme-cadre se fait au moyen des programmes spécifiques, pour chaque action ; ces programmes sont arrêtés par le Conseil à la majorité qualifiée, en coopération avec le Parlement européen ;

- les programmes complémentaires, avec la participation d'une partie seulement des Etats membres : cette formule est introduite pour empêcher qu'un programme ne soit pas retenu parce qu'il n'intéresse pas un ou quelques Etats membres ; des financements éventuels de la Communauté sont possibles. Les programmes complémentaires sont adoptés à la majorité qualifiée, en coopération avec le Parlement, mais ils requièrent l'accord des Etats membres concernés ;

- la possibilité d'une coopération avec des pays tiers ou avec des organisations internationales, ainsi que la création d'entreprises communes, sont également prévues par ces nouvelles dispositions insérées dans le traité (article 24).

On remarquera en particulier qu'à travers les programmes complémentaires, c'est le seul cas de "différenciation de la règle communautaire" selon les Etats membres à figurer dans l'Acte unique. Fournissant, dans le domaine de la recherche et du développement technologique, qui s'y adapte, il est vrai, particulièrement bien, le seul exemple d'"Europe à géométrie variable" inscrit dans l'Acte unique, il méritait d'être ici relevé.

Ces dispositions font de la coopération en matière de recherche et de développement technologique une nouvelle compétence communautaire. Elles approfondissent une pratique qui s'est déjà avérée fructueuse à travers les programmes "Esprit" pour les technologies de l'information, "Race" pour les télécommunications, et "Brite" pour les techniques de la production. Elles s'inspirent aussi du concept d'"entreprise commune" déjà utilisé notamment pour le

programme "J.E.T." (Joint european torus) de fusion thermonucléaire. Elles tirent enfin les enseignements positifs de dispositifs de coopération plus souples, développés notamment dans le cadre du programme Euréka.

Il s'agit là, aux yeux de votre commission, de dispositions particulièrement prometteuses, susceptibles de donner un nouvel élan aux programmes communautaires dans le domaine des technologies de pointe.

e) L'environnement.

Dernière politique communautaire abordée dans l'Acte unique, l'environnement est reconnu comme compétence communautaire par les articles 130 R, 130 S et 130 T du titre VII nouveau du traité C.E.E. L'environnement se voit désormais assigner des objectifs propres alors qu'il ne répondait jusqu'ici, dans le cadre communautaire, qu'à des objectifs économiques.

Ces objectifs sont de "préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes, d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles". Mais si l'objectif de la politique de l'environnement est désormais inscrit dans le traité, les modalités de cette action ne sont indiquées que de manière très générale.

Dans l'immédiat, les mesures concernant l'environnement devront être prises à l'unanimité par le Conseil, mais celui-ci pourra définir ultérieurement ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée. De même les mesures communes de protection ne feront "pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protections renforcées compatibles avec le présent traité", ces dispositions faisant écho aux craintes exprimées par la R.F.A. et le Danemark notamment de devoir harmoniser par le bas leurs propres normes (article 25).

Tels sont les secteurs d'activité communautaire évoqués dans l'Acte unique, qu'il s'agisse d'objectifs nouveaux ou de précisions données à des objectifs existants.

B. - Des modifications institutionnelles partielles.

A côté des dispositions relatives aux objectifs politiques de l'action communautaire, le second volet des modifications du traité de Rome incluses dans l'Acte unique européen porte sur les institutions communautaires. Les article 6 à 12 tentent de porter remède, par des médications qui relèvent toutefois davantage de l'homéopathie que de la chirurgie, aux problèmes institutionnels de la Communauté.

Ces dispositions portent sur deux points principaux - les pouvoirs du Parlement européen et l'extension du vote majoritaire -, auxquels il faut ajouter plusieurs autres modifications, au premier rang desquelles figurent les pouvoirs d'exécution et de gestion de la Commission.

1. Les pouvoirs du Parlement européen :

la procédure de "coopération" avec le Conseil.

Confronté à la question du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, prenant acte de l'échec de la procédure de concertation mise en place en 1975, mais ne voulant pas aller aussi loin que le "Comité Dooge" qui avait proposé la création d'un véritable système de "co-décision", l'Acte unique européen a prévu une procédure de "coopération" entre le Conseil et le Parlement qui, si elle associe plus étroitement l'Assemblée de Strasbourg au processus législatif, ne revêt qu'une portée limitée et ne modifie guère l'équilibre des pouvoirs communautaire.

a) Une association plus étroite du Parlement européen au processus législatif.

Trois points principaux permettent de caractériser la procédure de coopération décrite aux articles 6 et 7 de l'Acte unique.

- L'article 6 précise d'abord le champ d'application limité de la nouvelle procédure. Loin d'être de portée générale, la coopération ne joue que dans certaines des matières désormais placées sous un régime de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Il s'agit des actes fondés sur les articles 7 (interdiction des discriminations en raison de la nationalité), 49 (libre circulation des travailleurs), 54 § 2 (liberté d'établissement), 56 § 2 (coordination des réglementations nationales concernant les ressortissants étrangers), 57 (accès aux activités non salariées) à l'exception du § 2 deuxième phrase, 118 A (politique sociale), 130 E (cohésion), 130 Q § 2 (recherche et développement) ainsi que sur les articles 100 A et 100 B (harmonisation de la législation).

- Dans ces matières, la nouvelle rédaction de l'article 149 modifié du traité de Rome prévoit la procédure de coopération suivante entre le Parlement européen et le Conseil : après l'adoption d'une "position commune" par le Conseil à la majorité qualifiée sur avis du Parlement (première lecture), le Parlement dispose d'un délai de trois mois pour prendre position, au cours d'une seconde lecture qui constitue l'innovation apportée par l'Acte unique, sur cette position commune.

En cas de rejet par le Parlement de la position commune, le Conseil statue dans un délai de trois mois à l'unanimité. En cas d'amendements par le Parlement à la position commune, la Commission présente, dans un délai d'un mois, une nouvelle proposition en retenant éventuellement certains amendements du Parlement ; cette proposition est réexaminée et adoptée dans un nouveau délai de trois mois par le Conseil à la majorité qualifiée ou modifiée par lui à l'unanimité.

- Ainsi, en toute hypothèse et malgré les propositions faites devant la conférence intergouvernementale, le Conseil conserve toujours "le dernier mot", soulignant le refus de mettre en place un système de co-décision et la portée limitée du renforcement proposé des compétences du Parlement européen.

b) Des innovations de portée limitée qui ne modifient guère l'équilibre institutionnel communautaire.

- La nouvelle "procédure de coopération" prévue à l'article 149 se contente d'instaurer une navette, c'est-à-dire une seconde lecture du Parlement, au terme de laquelle le dernier mot appartiendra au Conseil.

Si beaucoup dépend de l'usage qui en sera fait, les nouvelles dispositions innovent peu, même si elles paraissent en mesure de donner une portée plus réelle aux positions de l'Assemblée des Communautés, dont - il faut le relever - l'appellation "Parlement européen" est pour la première fois consacrée et inscrite dans le traité.

Il convient toutefois, comme l'a justement relevé le rapport n° 157/86 de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, d'écarter comme inadaptée la comparaison faite hâtivement par certains entre le rôle nouveau dévolu au Parlement européen dans le processus communautaire et celui exercé par le Sénat en France. Les deux institutions ne procèdent en effet aucunement de la même nature constitutionnelle, le Sénat exerçant un pouvoir législatif complet tandis que le Parlement européen se voit encore cantonné, dans des matières limitées, dans des attributions normatives qui demeurent consultatives.

- Telle qu'elle est proposée, la procédure de coopération comporte de surcroît un vide juridique dans l'hypothèse où le Conseil ne délibérerait pas, dans le délai fixé, sur un projet modifié par le Parlement européen. Des projets importants risquent ainsi de devenir caducs par suite de divergences en seconde lecture entre le Conseil et le Parlement. C'est la raison pour laquelle la mise en oeuvre de l'Acte unique devait entraîner une modification du Règlement intérieur du Conseil sur les conditions de passage au vote.

De surcroît, l'exigence de l'unanimité pour écarter une décision du Parlement européen conforme aux propositions de la Commission laisse entiers les risques de blocage au sein du Conseil.

2. Le système de décision communautaire :

l'extension du vote majoritaire au sein du Conseil.

Si la conférence intergouvernementale souhaitait rendre les institutions communautaires plus démocratiques par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen, elle avait également pour objectif de les rendre plus efficaces par une adaptation du processus de décision communautaire. Tel est l'objet de l'extension du vote majoritaire au sein du Conseil.

a) Les dispositions de l'Acte unique.

L'Acte unique européen a étendu les cas où le Conseil se prononcera à la majorité qualifiée (1) et non plus à l'unanimité, dans le but principal de permettre l'achèvement, avant le 31 décembre 1992, de l'espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux devra être assurée. Ces règles de vote ont été précisées ci-dessus à l'occasion de l'examen des dispositions de l'Acte unique concernant les objectifs communautaires. Il suffit donc de rappeler ici brièvement les trois points suivants :

- en ce qui concerne le marché intérieur lui-même, les modifications ou les suppressions autonomes du tarif douanier commun, la libre prestation des services, la protection de l'épargne, les conditions d'exercice des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la libre circulation des capitaux, la coordination des politiques de change avec les pays tiers, la navigation maritime et aérienne relèveront désormais de la majorité qualifiée ;

(1) Rappelons qu'à la suite de l'élargissement de la Communauté, la pondération des 76 voix est la suivante entre les 12 Etats membres :

- R.F.A., France, Italie et Royaume-Uni : 10 voix,
- Espagne : 8 voix,
- Belgique, Grèce, Pays-Bas et Portugal : 5 voix,
- Danemark et Irlande : 3 voix,
- Luxembourg : 2 voix.

La majorité qualifiée requiert 54 voix sur 76 et situe donc la minorité de blocage à 23 voix.

- pour la période de rapprochement des législations, le nouvel article 100 A introduit la règle de la majorité de façon générale mais l'assortit d'exceptions qui continuent de relever de l'unanimité et qui portent sur les dispositions fiscales en matière de marché intérieur, la libre circulation des personnes et les droits et les intérêts des travailleurs salariés ;

- s'agissant enfin des autres secteurs, les questions initiales de principe relèveront toujours de l'unanimité, mais le régime de la majorité sera applicable pour la mise en oeuvre du principe ainsi établi, sans qu'un Etat membre, à ce stade, puisse demander l'application de l'unanimité. Ce système de "l'unanimité initiale" et de "la majorité consécutive", que certains Etats membres avaient voulu inverser lors des débats de la conférence intergouvernementale, est ainsi désormais applicable pour les décisions intéressant la cohésion économique et sociale, la recherche-développement, l'environnement et la politique sociale.

b) Une réponse modeste au problème posé.

Tout en constituant un incontestable progrès par rapport au texte antérieur des traités et surtout par rapport à la pratique du recours quasi-systématique à l'unanimité, l'extension proposée du vote majoritaire n'apporte qu'une réponse modeste au problème que pose le mécanisme décisionnel de la Communauté. Pour au moins trois raisons :

- d'abord, loin de rejeter la pratique née de "l'arrangement de Luxembourg" de janvier 1966 et de réglementer l'usage du "droit de veto" au sein du Conseil, la conférence intergouvernementale a gardé le silence sur ce point et a préféré étendre le vote majoritaire à des domaines où l'unanimité était, jusqu'à présent, requise par le traité de Rome ; qu'on le déplore ou qu'on s'en félicite, l'"arrangement de Luxembourg", qui constitue, en dehors des traités, l'expression d'une pratique et appartient à la réalité politique des Communautés, n'a été, en tant que tel, remis en cause à aucun moment des travaux de la conférence préparatoire à l'Acte unique ;

- en second lieu, et contrairement aux conclusions de la majorité du "comité Dooge", la conférence n'a pas non plus généralisé le vote majoritaire en matière de marché intérieur, et en a exclu les questions fiscales et monétaires, ainsi que les sujets relevant de la circulation des personnes ;

- enfin, l'Acte unique n'a pas non plus adopté le système de la "différenciation" de la règle communautaire, excepté pour les programmes complémentaires de la recherche-développement.

3. Les autres dispositions institutionnelles de l'Acte unique.

a) Les compétences d'exécution et de gestion de la Commission.

A côté des deux thèmes essentiels concernant les pouvoirs du Parlement européen et la prise de décision au sein du Conseil, l'Acte unique apporte une série d'autres modifications institutionnelles qui méritent attention.

En ce qui concerne la Commission européenne, la conférence intergouvernementale, dont l'inspiration générale était de conforter les pouvoirs de la Commission, avait à aborder le problème des délégations de pouvoirs du Conseil à la Commission.

La Commission avait proposé à cet égard de modifier l'article 155 du traité C.E.E. de telle manière qu'elle puisse exercer d'office les compétences d'exécution des règles établies par le Conseil. La conférence intergouvernementale a préféré compléter l'article 145 par une nouvelle disposition selon laquelle le Conseil "confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit", même si le Conseil peut "soumettre l'exercice de ses compétences à certaines modalités" ou "se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution" (article 10 de l'Acte unique).

En outre, une déclaration annexée à l'Acte final demande que les instances communautaires adoptent "les principes et les règles sur la base desquels seront définies, dans chaque cas, les compétences d'exécution de la Commission" et, conformément à cette déclaration, la Commission a d'ores et déjà présenté des propositions qui tendent à retenir trois catégories de comité : les comités consultatifs, les comités de gestion et les comités de réglementation.

b) La création d'une juridiction de première instance adjointe à la Cour de Justice.

- Une autre modification institutionnelle est introduite par l'Acte unique européen dans chacun des trois traités instituant les Communautés européennes : les articles 23 et 45 du traité instituant la C.E.C.A. sont complétés par les articles 4 et 5 de l'Acte unique ; les articles 168 A et 188 du traité instituant la C.E.E. sont complétés par les articles 11 et 12 ; enfin, l'article 26 du texte qui nous est soumis complète l'article 140 A du traité instituant Euratom.

Ces dispositions permettent au Conseil d'adjoindre à la Cour de Justice des Communautés une juridiction de première instance chargée de l'examen de certaines catégories de recours. Le texte de l'Acte unique se limite à indiquer le principe de cette nouvelle juridiction ; il reviendra au Conseil de la créer effectivement et d'adapter en conséquence les statuts de la Cour. Les membres de la nouvelle juridiction seraient nommés d'un commun accord, pour six ans, mais avec un renouvellement partiel tous les trois ans.

Cette nouvelle juridiction devrait simplement décharger la Cour de Justice des recours intentés par les fonctionnaires européens contre les institutions communautaires ; elle n'aura en aucun cas compétence pour connaître des affaires soumises par des Etats membres et par les institutions communautaires, ou des questions préjudicielles relatives à l'interprétation des traités.

- De façon générale, l'Acte unique ne modifie pas les compétences de la Cour de Justice. Les dispositions des traités relatives à l'étendue de ses pouvoirs n'ont fait l'objet d'aucune modification. Il convient seulement de relever qu'aux termes de l'article 100 A, paragraphe 4, alinéa 3 de l'Acte unique : "par dérogation à la procédure prévue aux articles 169 et 170, la Commission ou tout Etat membre peut saisir directement la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus au présent article". Mais cette possibilité de saisine directe ne modifie en rien la compétence de la Cour de Justice. Les dispositions précitées ne font en effet que prévoir la faculté, sans phase précontentieuse, de contester directement devant la Cour des dispositions nationales prises par un Etat membre en application de l'article 100 A, paragraphe 4, qui constitueraient en fait un moyen de

protectionnisme déguisé. Une telle possibilité de saisine directe n'est d'ailleurs pas sans précédent : l'article 225, paragraphe 2, du traité de Rome prévoit la même possibilité.

c) L'avis conforme du Parlement européen pour les adhésions à la Communauté et les accords d'association.

Les articles 8 et 9 de l'Acte unique indiquent par ailleurs que l'avis conforme du Parlement européen sera désormais nécessaire avant toute nouvelle adhésion de la Communauté (article 237 du traité C.E.E.) alors que son intervention n'était pas prévue jusqu'ici, ainsi que pour les accords d'association (article 238), pour lesquels l'Assemblée n'était jusqu'ici que consultée. Les procédures de révision du traité (article 236) restent toutefois inchangées, le Parlement européen n'étant en la matière que consulté.

d) L'institutionnalisation des Conseils européens.

L'Acte unique européen consacre enfin dès son article 2, parmi les "dispositions communes" (titre I), une pratique communautaire particulièrement importante mais remontant à plusieurs années et non inscrite dans les traités ; il institutionnalise les Conseils européens réunissant, au moins deux fois par an, les chefs d'Etat ou de gouvernement ainsi que le Président de la Commission.

Le Conseil européen ne trouve toutefois pas place dans le traité de Rome lui-même aux côtés des autres institutions communautaires.

0

00

L'article 30 de l'Acte unique comporte enfin une ultime disposition de nature institutionnelle en créant un secrétariat de la coopération politique européenne, chargé d'assister la présidence dans la préparation et la mise en oeuvre des activités de la Communauté en la matière.

Cette disposition relève toutefois plus directement du titre III de l'Acte unique relatif à la coopération européenne en matière de politique étrangère qu'ils convient maintenant d'analyser.

0

00

C. - La formalisation, dans un acte communautaire,
de la coopération européenne
en matière de politique étrangère.

Contrairement à la plupart des dispositions institutionnelles ou à celles concernant les politiques communautaires, le titre III de l'Acte unique européen n'est pas inséré dans le traité instituant la Communauté économique européenne.

Ces dispositions constituent ainsi un ensemble de règles distinctes des traités, mais applicables dans le cadre de la Communauté et reconnues dans un acte communautaire.

S'il ne s'agit, en droit, que de consacrer une pratique poursuivie depuis près de quinze ans, ces dispositions relatives à la coopération européenne en matière de politique étrangère sont particulièrement remarquables puisqu'elles fixent pour objectif la formulation et la mise en oeuvre d'une "politique étrangère européenne" et, de façon plus nuancée, "une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne".

1. Les dispositions relatives à la politique étrangère.

Après une déclaration de principe par laquelle les Etats membres s'engagent à s'informer mutuellement et à se

consulter sur toute question de politique étrangère ayant un intérêt général, les consultations ayant lieu avant qu'ils ne fixent leur position définitive et chaque Etat membre devant tenir compte des positions de ses partenaires, l'article 30 de l'Acte unique précise les procédures applicables, qui peuvent être ainsi présentées :

- 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 ;

- les questions de politique étrangère peuvent être traitées à l'occasion de sessions du Conseil, dans le cadre de la coopération politique ;

- la Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique ;

- les Etats membres s'abstiennent, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter ;

- les Etats membres assurent l'association étroite du Parlement européen à la coopération politique ; la Présidence informe le Parlement des thèmes examinés et elle veille à ce que les vues du Parlement soient prises en considération ;

- un "dialogue politique" pourra être organisé avec des pays tiers ou des groupements régionaux ;

- la présidence de la coopération politique est exercée par l'Etat membre qui exerce la présidence du Conseil. Les directeurs politiques se réunissent régulièrement au sein du Comité politique pour préparer les discussions ministérielles ;

- le Comité politique et même une réunion ministérielle peuvent être convoqués dans les 48 heures, à la demande d'au moins trois Etats membres. Des groupes de travail peuvent se réunir selon les directives du Comité politique.

Enfin, et c'est le principal élément nouveau introduit par rapport à la pratique actuelle de la coopération politique, l'article 30, § 10, alinéa g de l'Acte unique crée, de façon discrète, un secrétariat permanent de la coopération politique, établi à Bruxelles, pour assister la présidence en la matière.

Pour le reste, en effet, l'Acte unique n'ajoute rien aux procédures existantes qui, si elles sont désormais inscrites dans

un texte communautaire, demeurent dépourvues de tout caractère contraignant.

2. Les dispositions relatives à la sécurité européenne.

Le seul élément remarquable de ces dispositions est que la conférence a, pour la première fois, décidé d'insérer dans l'Acte unique un article consacré à la sécurité européenne.

Les termes employés sont, certes, d'une extrême prudence, compte tenu de la diversité des positions des partenaires européens en la matière, ainsi que du rôle spécifique dévolu à l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) et surtout à l'Alliance Atlantique dans ce secteur. L'Acte unique ne transfère naturellement, dans le domaine de la défense, aucune compétence des Etats membres vers la Communauté, mais met plutôt l'accent sur les aspects technologiques et industriels de la coopération et de la coordination en matière de sécurité.

Le paragraphe 6 de l'article 30 de l'Acte unique indique toutefois - il convenait de le relever - que les Etats membres se déclarent disposés à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité, en estimant qu'une coopération plus étroite dans ce domaine est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Les Etats membres préservent, en outre, précise l'Acte unique, les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité.

0

00

TROISIEME PARTIE

APPRECIATION ET MISE EN OEUVRE DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN: AMORCE PROMETTEUSE OU ENTREPRISE VELLEITAIRE ?

Mesurer de manière exacte l'impact que l'Acte unique européen est destiné à avoir sur le fonctionnement concret des Communautés européennes est un exercice d'autant plus délicat que son objet recouvre des domaines très divers et que, surtout, beaucoup dépendra de l'application pratique qui en sera faite - laquelle demeure des plus incertaines.

Les réactions nuancées et mitigées qui ont suivi la conclusion de la conférence intergouvernementale, qui semblait pourtant constituer un succès pour l'entreprise communautaire, fournissent une première série d'indications que l'on ne saurait sous-estimer.

Les conditions de la mise en oeuvre de l'Acte unique, les adaptations qu'elle suppose de la part des institutions communautaires, et la hâte toute relative qui a présidé jusqu'ici à la ratification de l'Acte par les douze pays signataires méritent également examen.

Notre Haute assemblée disposera alors seulement, aux yeux de votre commission, de tous les éléments d'information nécessaires pour tenter d'apprécier à son tour, avec sérénité, sans *a priori*, et avec toute l'objectivité possible, le texte qui nous est aujourd'hui présenté.

0

0 0

A.- Les réactions mitigées et contradictoires
des Etats membres et des institutions de la Communauté.

L'Acte unique européen n'a, à aucun moment, donné lieu à l'enthousiasme qu'aurait pu susciter, en d'autres temps, un accord qui constituait la première révision d'ensemble du traité de Rome et comportait tout à la fois une extension de son champ d'application et la mise en place de procédures plus efficaces et plus démocratiques. Telle était pourtant la sagesse face à un texte qui avait beaucoup sacrifié, y compris ses plus grandes ambitions, au souci du pragmatisme.

Ainsi faut-il sans doute expliquer que la satisfaction - mesurée et inégale - exprimée par la plupart des Etats membres s'est trouvée contredite à la fois par les critiques danoises, considérant les dispositions proposées excessives, et par les regrets des institutions communautaires - Parlement et Commission - qui, comme les autorités italiennes, en déploraient au contraire le caractère timoré et insuffisant.

*1. La satisfaction mesurée et inégale
de la plupart des Etats membres.*

S'ils ont fait preuve de circonspection et de modestie dans leurs propos, la plupart des chefs d'Etat et de gouvernement européens ont exprimé leur satisfaction à l'issue du Conseil européen de Luxembourg et lors de la signature de l'Acte unique européen.

C'est ainsi que, du côté français, le Président de la République, tout en marquant que "certains pays, dont la France, souhaitent davantage et continueront de le demander", avait qualifié de "compromis de progrès" un texte dont il estimait le contenu "indiscutablement positif". Pour sa

part, Mme Catherine Lalumière, alors Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, avait estimé devant notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, dès le 4 décembre 1985, que des progrès sensibles, constituant des avancées non négligeables, avaient été enregistrés à Luxembourg.

Cette satisfaction mesurée se retrouvait dans les réactions des gouvernements du Benelux. De son côté, le Chancelier allemand voyait également dans l'Acte unique européen, qu'il eût souhaité plus ambitieux, un premier pas positif, annonciateur de réformes plus vastes. Même Mme Thatcher, qui s'était pourtant à l'origine opposée à la convocation de la conférence intergouvernementale, en qualifiait les conclusions de "claires et décisives".

Ce sentiment positif, quoique mesuré et inégal, n'était toutefois pas partagé par tous. Et l'acceptation de l'Acte unique se heurta d'abord à l'opposition résolue du Folketing, le Parlement danois.

2. L'opposition du Folketing et le référendum

danois du 27 février 1986.

Le Danemark avait émis une réserve générale sur les textes adoptés les 2 et 3 décembre 1985 lors du Conseil européen de Luxembourg, estimant, pour l'essentiel, qu'ils transféraient trop de pouvoirs au Parlement européen, lequel empiéterait abusivement sur les souverainetés nationales. Cette réserve, maintenue le 17 décembre lors de la conclusion des travaux de la conférence intergouvernementale, était suivie, le 21 janvier 1986, par un rejet global par le Parlement danois du projet d'Acte unique, par 80 voix contre 75.

Ce refus provoquait de sérieuses difficultés, à la fois nationales et communautaires dans la mesure où la seule opposition d'un des Etats membres empêchait la révision du traité qui suppose l'unanimité. La crise ne trouva une issue qu'à la suite de diverses péripéties qui doivent être ici brièvement rappelées :

- d'emblée, les partenaires du Danemark s'opposèrent catégoriquement, le 27 janvier 1986, à la renégociation de l'Acte unique demandée par le Folketing, et maintenaient au 17 février la signature officielle du texte issu des travaux de la conférence intergouvernementale ;

- le gouvernement danois décidait alors l'organisation d'un référendum consultatif sur les réformes adoptées, la campagne référendaire donnant au pro-européens danois l'occasion de mettre en lumière les conséquences désastreuses qu'aurait pour le pays son éventuel retrait des Communautés ;

- en définitive, le référendum, organisé le 27 février - une dizaine de jours après la signature de l'Acte unique par neuf Etats membres -, se soldait par un résultat positif, quoique moins massif que ne l'aurait souhaité le gouvernement : 56,2 % des voix pour l'Acte unique européen, et 43,8 % contre ;

- dès le lendemain, le 28 février 1986, le Danemark tirait les conclusions du scrutin et rejoignait - avec l'Italie et la Grèce - ses partenaires européens en signant à son tour l'Acte unique, mettant un terme à une crise dont une issue moins heureuse aurait rendu lettre-morte le texte qui nous est aujourd'hui présenté.

3. Les regrets des institutions communautaires et de l'Italie.

Pris, comme il est d'usage en matière communautaire, entre "maximalistes" et "minimalistes" européens, l'Acte unique européen suscita aussi, à côté des objections danoises et pour des raisons opposées, les regrets de plusieurs partenaires qui estimaient insuffisantes les dispositions proposées.

- Tel fut d'abord le cas de l'Italie. A l'issue du Conseil européen des 2 et 3 décembre 1985, le gouvernement italien faisait savoir qu'il subordonnait son acceptation définitive à l'examen du Parlement européen.

Le 29 novembre 1985 déjà, la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés italienne avait adopté à l'unanimité une résolution par laquelle elle s'opposait à ce que la conférence intergouvernementale n'aboutisse qu'à un accord de coopération intergouvernementale et engageait le gouvernement à ne pas accepter une base de négociation qui ne

prévoit pas entre autres la "co-décision" Parlement-Conseil, le vote à la majorité au sein du Conseil et l'élément monétaire et social permettant une intégration réelle de l'espace européen. Considérant les résultats de la conférence intergouvernementale des 16 et 17 décembre 1985 comme insuffisants, l'Italie maintenait sa "réserve" et décidait de ne pas signer l'Acte tant que tous les Etats membres n'étaient pas prêts à le faire.

Inspirée par des raisons de fond - le contenu partiel et, à ses yeux, trop modeste de l'Acte unique - mais aussi par le souci tactique d'empêcher la renégociation demandée par le Danemark, les menaces italiennes ne furent définitivement levées, avec celles du Danemark, que le 28 février 1986.

Les objections italiennes étaient toutefois confortées par les regrets exprimés par les institutions communautaires - autres, naturellement, que le Conseil - au regard de l'Acte unique.

- Le Président du Parlement européen, M. Pierre Pflimlin, avait en effet exprimé, dès le lendemain du Conseil européen de Luxembourg, sa déception personnelle devant la modestie des pouvoirs réels nouveaux attribués à l'Assemblée de Strasbourg.

Le Parlement européen adopta ensuite à deux reprises, le 11 décembre 1985 puis le 16 janvier 1986, des résolutions particulièrement vigoureuses dans lesquelles il soulignait les ambiguïtés, les lacunes et les insuffisances de l'Acte unique avant de conclure que "l'Acte unique ne peut conduire qu'à quelques modestes progrès dans certains domaines communautaires mais qu'il ne constitue aucunement la véritable réforme de la Communauté dont ses peuples ont besoin (...)". Le Parlement déclare qu'il poursuivra ses efforts en faveur de l'Union européenne, qu'il procédera à une évaluation de l'application de l'Acte en 1987 et qu'il formulera de nouvelles propositions.

Faisant, malgré tout, contre mauvaise fortune bon coeur, le Parlement européen se déclarait finalement prêt à exploiter "jusqu'à ses limites" les possibilités offertes par l'Acte unique tout en invitant sa commission institutionnelle à dresser avant la fin 1987 un bilan sur les résultats d'ensemble obtenus par l'application de l'Acte unique.

- Pour être moins réservées, les réactions de la Commission au contenu de l'Acte relevaient d'une approche comparable.

Au cours du débat que le Parlement européen a consacré le 16 janvier 1986 aux résultats de la conférence intergouvernementale, le Président de la Commission, M. Jacques Delors, a considéré que ceux-ci constituent un pas en avant qu'il faut apprécier à la lumière des difficultés réelles qui existent actuellement pour faire fonctionner la Communauté européenne. La Commission est insatisfaite des conclusions de la conférence pour ce qui concerne les conditions de réalisation du marché intérieur, l'absence de cohérence entre les différentes politiques de la Communauté et le rôle du Parlement dans les prises de décisions.

Pour que les résultats limités de la conférence puissent être transformés en réussite, il est indispensable, selon M. Delors, que l'utilisation du vote à la majorité qualifiée soit élargie, que la délégation de pouvoirs à la Commission soit développée et que le caractère démocratique de la Communauté soit renforcé par une plus grande participation du Parlement européen. Le Président de la Commission a lancé un appel aux trois institutions pour que chacune, pour ce qui la concerne, change son comportement afin d'exploiter au maximum les progrès que les conclusions de la conférence peuvent rendre possibles. Il souhaitait ainsi "transformer en compromis dynamique" ce que le Président de la République avait qualifié de "compromis de progrès".

Tant bien que mal, les dernières réserves ayant été levées, l'Acte unique européen, signé par l'ensemble des douze Etats membres le 28 février 1986, pouvait être soumis aux procédures nationales de ratification. Les conditions de sa mise en oeuvre devaient toutefois, sans attendre, être précisées.

0

00

B. - Les mesures préparatoires
à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.

1. Le rejet d'une mise en oeuvre anticipée.

La question fut d'abord évoquée, dès le mois de mars 1986, d'anticiper sur la mise en oeuvre officielle - après ratifications - par l'application immédiate des amendements aux traités contenus dans l'Acte unique, et en particulier des nouvelles règles de prise de décision au sein du Conseil.

C'est dans le même esprit que le Parlement européen, après la Commission, invita encore le Conseil, en juin dernier, "à appliquer de commun accord, d'ores et déjà, les dispositions de l'Acte unique et les adaptations des procédures internes qui doivent en découler" en ce qui concerne le vote à la majorité. La présidence du Conseil, alors assurée par les Pays-Bas, voyait d'un oeil favorable cette application anticipée du processus de décision prévu par l'Acte unique, avant même que ce dernier ne devienne applicable en droit.

Ces suggestions, juridiquement inacceptables, étaient de surcroît politiquement inadmissibles en considérant comme quantité négligeable la décision souveraine des Parlements nationaux d'autoriser - ou non - la ratification de l'Acte unique.

Il faut donc se féliciter que ces propositions soient demeurées sans suite et que, dès le 10 mars 1986, les ministres des Affaires étrangères des Douze aient écarté toute possibilité d'application anticipée des modifications des traités contenues dans l'Acte unique. Cela ne signifiait pas toutefois que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ne soit pas chose urgente ; et les ministres des Affaires étrangères ont opportunément souhaité que le déroulement des procédures nationales de ratification puisse permettre l'entrée en vigueur de l'Acte unique au 1er janvier 1987.

Cela ne signifiait pas davantage que les institutions communautaires n'aient pas, d'ores et déjà, à améliorer le fonctionnement de la Communauté en appliquant davantage

que par le passé certaines dispositions existant dans le traité actuel et à préparer la mise en oeuvre des dispositions nouvelles.

2. Les préparatifs communautaires.

Les préparatifs communautaires s'inscrivent, selon les vœux mêmes des ministres des Affaires étrangères de la Communauté, dans le cadre du maintien de "l'esprit de la conférence intergouvernementale", en vue notamment de favoriser les décisions relatives à la création du marché unique, devenue la première priorité communautaire.

Trois points ont été tout particulièrement retenus par les institutions communautaires.

a) La première préoccupation concerne la révision du règlement intérieur du Conseil. L'étude de cette révision était déjà en cours durant l'été 1985 et avait été interrompue en raison de la conférence intergouvernementale ; elle devait donc être reprise à la lumière des résultats de cette conférence.

Le mécanisme prévu par l'Acte unique laisse à cet égard subsister une lacune dans l'hypothèse où le Conseil ne parvient pas, dans le délai de quatre mois fixé, à une décision unanime sur un projet modifié par le Parlement européen.

Pour éviter que les délais fixés n'aient paradoxalement pour effet de provoquer l'abandon du projet, plusieurs propositions ont été formulées. Le passage au vote pourrait être aussi demandé par la présidence ou par trois Etats membres, voire par la Commission.

Une telle modification du règlement intérieur du Conseil doit, de façon générale, faciliter le déroulement du processus de décision au sein de cette institution, conformément à une déclaration de la Présidence annexée à l'acte final. Il s'agirait en effet de conforter la pratique récente consistant à recourir plus fréquemment au vote (comme pour l'adoption des prix agricoles de la présente campagne), en introduisant dans le règlement intérieur du Conseil une disposition prévoyant qu'il conviendrait de passer au vote sur proposition de la Présidence

ou d'une majorité d'Etats membres. Les travaux relatifs à une telle révision du règlement intérieur du Conseil ne sont cependant pas achevés.

b) Le second objet de préoccupation a trait aux pouvoirs de gestion et d'exécution de la Commission. La conférence intergouvernementale a elle-même émis le vœu que soit adopté, avant la mise en oeuvre de l'Acte unique, un texte précisant les principes et les règles sur la base desquels seront définies les compétences de la Commission en la matière.

La Commission a ainsi présenté une proposition de règlement du Conseil qui souligne l'opportunité d'une collaboration de la Commission avec des experts nationaux au sein des divers comités existants : comités consultatifs, comités de gestion, et comités de réglementation. En vue d'améliorer l'efficacité du processus de décision, la Commission souhaite simplifier la typologie de ces comités en ne retenant que les comités d'experts nationaux constitués auprès d'elle. La discussion n'a toutefois pas encore abouti.

Ajoutons enfin que la Commission s'est également préoccupée de l'amélioration de ses relations de travail avec le Parlement européen, les innovations envisagées concernant notamment la présence de la Commission lors des travaux des commissions parlementaires et l'organisation de "l'heure des questions" en séance plénière.

c) Le troisième aspect des préparatifs communautaires à la mise en oeuvre de l'Acte unique est relatif aux modalités de la coopération politique. Les douze ministres des Affaires étrangères ont à cet égard adopté, dès le 11 mars 1986, une décision relative à l'application des dispositions du titre III de l'Acte unique.

- Cette décision traite successivement : des relations avec le Parlement européen en vue de l'associer plus étroitement à la coopération politique ; de l'intensification de la coopération auprès de pays tiers ou d'organisations internationales ; des lieux de réunions de la coopération politique ; et de l'emploi des langues en ce domaine.

- Mais la principale innovation concerne les tâches et l'organisation du secrétariat de la coopération politique, institué par l'Acte unique. Chargé d'assurer la continuité de la

coopération politique et sa cohérence avec les positions de la Communauté, le secrétariat est composé de cinq fonctionnaires nationaux - ce qui est un signe de ce que la coopération politique conserve une dimension intergouvernementale - désignés par la présidence en fonction, les deux présidences qui l'ont précédée et les deux qui la suivront. Cette "composition tournante" est destinée à compenser les inconvénients de la durée semestrielle de la présidence du Conseil et à favoriser une certaine permanence des options de la coopération politique. Les cinq fonctionnaires seront détachés pour une période de cinq présidences, c'est-à-dire pour deux ans et demi, et auront le statut de membres des missions diplomatiques. Les ministres des affaires étrangères désigneront le chef du secrétariat selon des modalités qu'il leur appartiendra d'arrêter. Le secrétariat de la coopération politique aura son siège à Bruxelles.

3. L'état actuel des ratifications de l'Acte unique.

L'article 33 de l'Acte unique précise, sans autre indication de date, qu'il sera ratifié par les douze parties conformément à leurs règles constitutionnelles et entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification. Les Etats membres se sont toutefois fixé comme objectif politique souhaitable la mise en oeuvre de l'Acte unique au 1er janvier 1987, ce qui impose le dépôt, d'ici là, de tous les instruments de ratification.

Après en avoir été le dernier signataire, le Danemark aura finalement été, dès le début du mois de juin 1986, le premier des douze Etats de la Communauté à ratifier l'Acte unique.

Le Royaume-Uni vient de faire de même. Après une approbation obtenue à la Chambre des Communes, dès le 10 juillet dernier, par 310 voix contre 180 et en dépit d'un rapport de la Chambre des Lords déplorant que "les pouvoirs du Parlement britannique ne soient affaiblis par l'Acte unique", la procédure parlementaire s'est achevée il y a quelques semaines.

Faut-il s'étonner de la précocité, apparemment paradoxale, des ratifications des pays qui s'étaient le plus âprement opposés à la convocation d'une conférence intergouvernementale ? Ou faut-il y voir le signe que ces pays ont obtenu au cours de la

négociation ce qu'ils souhaitaient, à savoir que la réforme soit la plus limitée possible ?

Toujours est-il que leurs partenaires n'ont guère manifesté d'empressement, à l'exception de la Belgique qui a déposé ses instruments de ratification le 25 août dernier et du Luxembourg où la procédure parlementaire est achevée depuis fin octobre. Le bilan des ratifications intervenues peut être, au 1^{er} décembre 1986, ainsi établi :

- la procédure parlementaire est terminée au Danemark et en Belgique, au Luxembourg et au Royaume-Uni ;

- elle est voie d'achèvement en Italie, aux Pays-Bas, en Irlande, en Grèce, en Espagne et au Portugal ;

- un mot, enfin, sur l'Allemagne fédérale où la procédure s'est heurtée au souci des Länder d'être associés aux négociations et décisions communautaires quand elles touchent à leurs compétences. Le Bundesrat a rendu, le 16 mai, un avis dans lequel il soumet son accord à la loi de ratification à l'introduction d'un amendement concernant l'intervention obligatoire du Bundesrat pour les actes communautaires intéressant les Länder. Un accord est toutefois récemment intervenu sur cette question, liée à la répartition des compétences au plan de l'Etat fédéral, entre les Länder et le Gouvernement fédéral, et le projet devrait être prochainement voté par le Bundestag.

0

00

C. - Conclusion : les commentaires de votre rapporteur.

Arrivé au terme de cette présentation - qu'il a voulu aussi précise et aussi objective que possible -, votre rapporteur voudrait, en guise de conclusion, tenter d'apprécier à son tour la portée, la valeur et l'intérêt de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen dont il nous est aujourd'hui demandé d'autoriser la ratification.

I. - Il convient toutefois, en forme d'observation préalable, d'évoquer le débat, auquel ont participé d'éminents juristes, sur **la compatibilité de certaines dispositions de l'Acte unique avec la Constitution française.**

Deux articles du texte qui nous est soumis doivent être à cet égard principalement examinés : il s'agit des articles 99 (nouvelle rédaction) et 100 A (nouveau) du traité C.E.E.

1. S'agissant de *l'article 99*, l'argument invoqué par les tenants de la thèse de l'inconstitutionnalité réside dans la suppression, dans la nouvelle rédaction de l'article 99, de la référence, faite dans l'ancien texte, aux articles 100 et 101 du traité, lesquels prescrivent une action par voie de "directive" - liant les Etats membres quant au résultat à atteindre mais leur laissant le choix des autorités nationales compétentes quant aux moyens- et non par voie de "règlement"- obligatoire et directement applicable dans tout Etat membre. Il pourrait notamment en résulter, selon les mêmes analystes, des dispositions, adoptées par voie réglementaire, tendant à l'harmonisation des législations fiscales sans intervention parlementaire, contrairement à l'article 34 de la Constitution.

Il convient toutefois de souligner ici que la seule différence entre l'ancienne et la nouvelle rédaction de l'article 99 réside dans la suppression de l'expression "sans préjudice des articles

100 et 101". Or, en droit communautaire, cette expression du traité de Rome signifie seulement "sans exclure la possibilité de recourir à". Il n'y a donc, à cet égard, aucun changement de fond.

De façon générale, l'Acte unique n'apporte aucune modification par rapport au traité de Rome en ce qui concerne les règles de vote (unanimité) et les dispositions instrumentales: le choix de l'instrument juridique (règlement ou directive) revient comme par le passé au Conseil. Or, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 juin 1970, les traités instituant les Communautés" ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, dès lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution", leur conférant une autorité supérieure à celle des lois.

2. Reste la question de *l'article 100 A* qui comporte deux dispositions essentielles :

- d'une part, il pose le principe du vote à la majorité qualifiée pour les "mesures" relatives au rapprochement des dispositions nationales" qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur";

- d'autre part, il prévoit des exceptions à ce principe dans trois domaines (où le Conseil votera donc à l'unanimité) :

- la fiscalité,
- la libre circulation des personnes,
- les droits et intérêts des travailleurs salariés.

Ici encore, des critiques se sont élevées contre le fait que l'article 100 A permettait au Conseil de légiférer par voie de règlements - et non plus seulement de directives - dans des domaines relevant du Parlement en vertu de l'article 34 de notre Constitution.

Quatre éléments de réponse convergents permettent toutefois de répondre à ces arguments :

- en premier lieu, si l'article 100 A laisse le Conseil libre de recourir à un règlement ou à une directive, une déclaration annexée à l'acte final prévoit que le recours à la directive sera

privilegié "si l'harmonisation comporte, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification des dispositions législatives". Malgré l'absence de caractère contraignant de cette déclaration, il convient de souligner que le domaine de la loi est plus vaste chez la plupart de nos partenaires, et notamment au Royaume-Uni, en R.F.A., en Italie et au Danemark qu'en France : il y a là pour le Parlement français une forte garantie du respect de ses compétences telles qu'elles résultent de l'article 34 de notre Constitution ;

- en second lieu, l'article 100 A n'est pas le premier article du traité à laisser le libre choix des instruments juridiques (directive ou règlement) et à prévoir le jeu de la majorité qualifiée pour arrêter des dispositions intéressant le marché intérieur, comme en témoignent notamment :

- l'article 43 (politique agricole commune),
- l'article 56 (régime des étrangers),
- l'article 57 (équivalence des diplômes),
- l'article 63 (libre prestation de services),
- l'article 69 (libre circulation des capitaux).

L'article 100 s'inscrit ainsi parfaitement dans la logique du traité de Rome :

- par ailleurs, il faut souligner la place très résiduelle qu'occupe l'article 100 A dans la mise en œuvre du marché intérieur. L'article 100 A ne vaut que pour les aspects du marché intérieur où le traité ne prévoit pas de dispositions spécifiques : il en résulte que l'article 100 A concerne pour l'essentiel des domaines ne relevant pas du pouvoir législatif (normes, ouverture des marchés publics...);

- enfin, c'est la dernière observation, si d'aventure il apparaissait, malgré tout, qu'un projet de règlement communautaire allait contre les compétences du Parlement, il appartiendrait en dernier ressort aux autorités françaises de faire jouer l'arrangement de Luxembourg, réaffirmé à Stuttgart, qui, cela a été souligné, n'est pas remis en cause par l'Acte unique.

Pour toutes ces raisons, il n'apparaît pas à votre rapporteur que le texte qui nous est présenté aujourd'hui pose

un réel problème d'inconstitutionnalité au regard du droit français.

II. - Ces observations préalables faites, les conclusions de votre rapporteur sur la valeur et la portée de l'Acte unique européen peuvent être regroupées autour des cinq idées suivantes :

1. Première appréciation générale : l'Acte unique constitue l'aboutissement positif de la première révision d'ensemble du traité de Rome, malgré un contenu modeste n'excluant pas certains risques de recul.

a) L'Acte unique européen constitue - on ne saurait le négliger - la première révision globale des traités ayant institué les Communautés européennes. C'est là, en soi, un résultat d'autant plus remarquable qu'il s'appliquera à une Communauté élargie à douze membres, dont le caractère hétérogène pouvait faire craindre la dilution des ambitions originelles. Il est heureux que la France et l'Allemagne fédérale notamment aient entraîné à leur suite le Royaume-Uni pour se prononcer clairement en faveur de la poursuite de l'aventure européenne : la marche vers l'union politique via l'intégration économique.

b) Le texte qui nous est soumis comporte des éléments positifs qui ne doivent pas être mésestimés, bien qu'ils apparaissent de façon éparse dans un document hybride et touffu qui touche aux différents aspects de la vie communautaire et à ses règles de fonctionnement interne : l'inscription dans les traités de la définition du marché unique dont la réalisation doit être effective d'ici 1993, l'apparition de nouveaux champs de compétence communautaire propre - notamment dans le domaine de l'environnement -, les dispositions en matière de recherche et de développement technologique, l'amélioration du processus de décision au sein du Conseil par l'extension du vote à la majorité, l'instauration d'une procédure de coopération avec le Conseil devant permettre au Parlement européen de mieux faire entendre sa voix, la mise en forme de la coopération européenne en matière de politique étrangère - faisant mention de la sécurité européenne et incluant la création d'un secrétariat permanent -

sont autant d'éléments de satisfaction pour ceux qui sont attachés au maintien et au renforcement de l'effort de construction communautaire.

c) Le contenu des dispositions figurant dans l'Acte unique n'en demeure pas moins modeste et ses résultats limités. C'est ainsi que la date du 31 décembre 1992 prévue pour l'achèvement du marché intérieur ne crée aucun effet juridique obligatoire et demeure, de ce fait, aléatoire. De même, certains domaines ne sont traités par l'Acte unique qu'en termes très neutres, sans réelle portée pratique : ainsi en va-t-il notamment en matière monétaire. Dans le domaine institutionnel, les pouvoirs du Parlement européen n'ont été renforcés que de façon extrêmement prudente, et l'extension des cas de recours à la majorité qualifiée n'a réglementé ni réduit, en quoi que ce soit, qu'on le déplore ou que l'on s'en félicite, la pratique issue de "l'arrangement de Luxembourg" de janvier 1966 et réaffirmée par M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre, lors de la déclaration de Stuttgart du 19 juin 1983 à laquelle l'Acte unique fait référence. Enfin, les dispositions en matière de coopération politique européenne ne font, pour l'essentiel, que formaliser une pratique déjà ancienne de plusieurs lustres.

d) Pis encore, pour certains observateurs avertis des usages communautaires, l'Acte unique recèlerait même certaines risques de recul par rapport aux pratiques européennes actuelles. Les ambiguïtés du texte proposé laissent ainsi craindre que certains progrès n'aient été obtenus qu'au prix d'une remise en cause de l'acquis communautaire en matière, notamment, de libre circulation des marchandises.

Dans le même esprit, on peut ainsi s'étonner qu'aux termes du nouvel article 100 A du Traité C.E.E. (article 18 de l'Acte unique), un Etat membre puisse "appliquer des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes", ce qui peut être considéré comme un pas en arrière par rapport à la situation actuelle, même si les partisans de l'Acte unique font valoir les trois arguments suivants en réponse à cette crainte : en premier lieu, ces mesures nationales ne devront pas constituer un "moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres" ; par ailleurs, les termes de l'article 100 A sont repris de l'actuel article 36 CEE et doivent être interprétés à la lumière de la jurisprudence très stricte de la Cour de Justice en la matière ; enfin, la Commission, qui recevra notification systématique de

ces mesures, ne pourra les confirmer que si les conditions d'application sont remplies.

Enfin, certaines des vingt déclarations et réserves figurant en annexe de l'Acte unique - non soumises à ratification - confortent les craintes de voir remettre en cause *a posteriori*, sur des sujets particulièrement sensibles, les modestes acquis de l'instrument international proposé.

2. Deuxième observation : l'Acte unique, par ses ambiguïtés et ses arrière-pensées, est plus riche de virtualités que de réalités, et s'avère un texte limité qui ne crée pas l'Union européenne.

a) L'appréciation portée sur l'Acte unique dépend bien sûr du paramètre de référence retenu. Il n'en demeure pas moins, dans tous les cas, un texte très en retrait par rapport aux précédentes initiatives de réforme institutionnelle et d'élargissement des capacités de la Communauté. Le bilan peut être en effet considéré comme insignifiant par rapport au projet Spinelli de traité d'Union européenne. Il demeure également décevant par rapport au rapport final du Comité Dooge qui allait notamment plus avant en ce qui concerne le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

b) Dans son principe même, l'Acte unique ne répond pas aux espoirs qui avaient été placés en lui par les Européens convaincus et ne crée pas l'Union européenne qui en était pourtant le but déclaré. Les Etats membres se contentent de réaffirmer, dans le préambule, leur objectif de réaliser l'Union européenne dans l'avenir. Tel quel, l'Acte unique ne constitue pas un pas en avant d'une grande signification dans cette voie, même si la volonté politique d'y parvenir est réaffirmée.

c) Enfin, dans ses modalités, l'Acte unique comporte bien des ambiguïtés et des incertitudes. Les quelques progrès que le texte proposé rend possibles sont surtout des virtualités qui ne pourront se réaliser que si d'autres conditions sont remplies et qui soulignent le caractère très restrictif et faiblement contraignant de la plupart de ses dispositions. Bon nombre d'entre elles témoignent de bien des arrière-pensées et laissent craindre que leur application soit bloquée à la moindre difficulté. Enfin, les nombreuses "déclarations" dont l'Acte unique a été assorti, exprimant des interprétations ou des réserves unilatérales ou communes, apparaissent également

comme autant d'"épées de Damoclès" rendant incertaine une application positive du texte qui nous est présenté.

Pour toutes ces raisons, l'Acte unique semble représenter, comparé notamment au projet de traité du Parlement européen, le résultat timide d'un processus d'érosion de la volonté politique de bâtir l'Union européenne, ayant conduit les négociateurs à aligner, sur l'essentiel, les dispositions de l'Acte unique sur les conceptions minimalistes.

3. Troisième remarque : en l'état, l'Acte unique n'en comporte pas moins des dispositions positives qui préservent l'unité de la Communauté et doivent être exploitées au maximum pour faire progresser la construction européenne.

a) Pour limités qu'ils soient, les accords conclus méritent d'être salués. L'achèvement du marché intérieur unique, désormais précisément défini dans le texte même du traité, constitue une ambition essentielle pour la Communauté au cours des six prochaines années ; s'il était atteint, cet objectif constituerait un résultat de première importance pour la construction communautaire. L'enjeu capital que constitue pour l'Europe la réalisation intégrale d'un grand marché intérieur ne saurait être sous-estimée : il s'agit de la réalisation véritable, d'ici six ans, de la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux dans un ensemble économique de 320 millions d'habitants. La tâche -suppression des normes, suppression des barrières fiscales, ouverture des marchés publiques...- est considérable. Il y faudra, ce qui n'ira pas sans mal, près de 300 décisions communautaires. Mais il y va, ni plus ni moins, de la survie de l'Europe face à la concurrence internationale et, notamment, l'offensive industrielle du Japon et des Etats-Unis. Il y va aussi, sans doute, de l'amélioration de l'emploi, tellement nécessaire, sur notre continent. Il y va, enfin, de la compétitivité de nos économies tant il est clair que les économies d'échelles et la suppression des barrières qui subsistent doivent être le premier résultat de la création de ce grand marché intérieur.

Les dispositions de l'Acte unique concernant la recherche et le développement technologique - en particulier l'établissement d'un programme-cadre pluriannuel dont il faut se réjouir qu'il soit déjà en cours d'élaboration - constituent également, aux yeux de votre rapporteur, un résultat extrêmement intéressant, susceptible de donner un nouvel élan

aux programmes communautaires dans les domaines de pointe et de contribuer ainsi efficacement à l'indépendance et à la compétitivité technologique européenne.

Pour leur part, les dispositions institutionnelles de l'Acte unique, pour timorées qu'elles puissent paraître, vont néanmoins dans le bon sens, et la Communauté a trop souffert jusqu'ici d'un processus de décision déficient pour que l'on ne puisse se réjouir des efforts d'amélioration ici apportés. Enfin, l'institutionnalisation de la coopération européenne en matière de politique étrangère constitue un premier pas nécessaire pour le rapprochement des diplomaties des Etats membres, et la référence explicite faite à la sécurité de l'Europe ajoute une dimension nouvelle - ô combien importante - à l'action potentielle de la Communauté.

b) En outre, la minceur même des résultats de l'Acte unique tend à garantir la cohésion de la Communauté élargie. La procédure choisie - la modification du traité sur la base de l'article 236 - couplée à la contrainte politique qui s'imposait aux gouvernements et que M. Delors résumait ainsi : "ils sont effrayés d'être à Douze, ils veulent continuer d'être à Douze", a tracé les limites étroites de ce qui pouvait être fait. Peut-être est-ce dommage ? Cela a au moins l'immense mérite d'éviter toute rupture au sein de la Communauté, dont l'attitude du Danemark - qui n'a approuvé l'Acte unique qu'après un référendum consécutif à un rejet du Parlement danois - a démontré la réalité du risque. Cela ne signifie pas toutefois qu'il faille nécessairement se résigner face à l'exiguïté des résultats obtenus.

c) Au contraire, toutes les potentialités de l'Acte unique doivent être systématiquement exploitées. C'est ainsi que le Parlement européen, après avoir exprimé son jugement négatif et son amertume, s'est déclaré décidé à en tirer tout ce qu'il y avait de constructif. Telle doit être aussi l'attitude de chaque Etat membre.

Quelles qu'en soient les limites, la conclusion de l'Acte unique témoigne d'une certaine modification du climat institutionnel au sein des institutions communautaires. L'Acte unique pourrait ainsi provoquer un choc psychologique salutaire pour la Communauté. L'Europe doit savoir en tirer profit.

4. Quatrième idée : seule la pratique qui en sera faite permettra de porter un jugement définitif sur la portée de l'Acte unique.

a) C'est à la pratique que l'on pourra juger la valeur effective du compromis intervenu. Loin du traité d'Union européenne, loin encore du rapport du comité Dooge, l'Acte unique constitue cependant une série d'engagements qui, s'ils sont tenus, peuvent changer les conditions de fonctionnement de la Communauté et, par là, les conditions de vie en Europe - notamment des entreprises, banques et autres services, en cas d'achèvement réel du marché intérieur unique. Seule la pratique permettra de dire si l'Acte unique n'est qu'un faux semblant ou au contraire l'amorce efficace d'un nouvel élan de la Communauté.

b) Les exemples abondent. Il faudra ainsi attendre pour savoir notamment : si les bonnes intentions exprimées quant à l'achèvement du marché intérieur pour 1993 ne resteront pas lettre morte, puisqu'aucune contrainte juridique n'est imposée aux États ; si les États prendront au sérieux l'inscription dans le préambule du traité de leur engagement dans le domaine monétaire ; si le cadre tracé à la politique de recherche dans les nouvelles technologies sera respecté ; enfin, si, dans les cas où le Parlement a obtenu une deuxième lecture, le Conseil jouera effectivement le jeu, c'est-à-dire n'hésitera pas à passer au vote : autrement dit, le risque existe que le Conseil préfère voir une proposition sombrer dans l'oubli plutôt que de ne pas avoir le dernier mot.

Pour toutes ces raisons, si la mise en oeuvre rapide de l'Acte unique européen est souhaitable, elle ne portera ses fruits que si son application fait l'objet d'une vigilance constante et d'une volonté politique affirmée de la part des États membres.

5. Dès lors, c'est la dernière observation : la mise en oeuvre effective et complète de l'Acte unique doit être accompagnée de nouvelles initiatives favorisant de nouveaux progrès vers l'Union européenne.

L'Acte unique donne les chances, mais non les garanties de progrès dans la construction européenne. Dès lors, pour que des succès et des améliorations réelles puissent être obtenus, trois conditions s'imposent :

a) La première consiste naturellement en une entrée en vigueur rapide de l'Acte unique. Si son application anticipée était inacceptable, il faut aujourd'hui souhaiter que les gouvernements obtiennent dans les plus brefs délais de leurs Parlements nationaux l'autorisation de ratifier l'Acte unique, afin de permettre son application effective dès le début de l'année 1987. Le Sénat français voudra, pour sa part, y contribuer.

b) La seconde condition est que ces ratifications soient aussi l'occasion pour les gouvernements des Etats membres de manifester leur volonté politique d'aller de l'avant et de ne pas considérer l'entrée en vigueur de l'Acte unique comme un geste formel sans signification pratique. Chacune des dispositions de l'Acte unique devra à l'avenir être utilisée dans le souci d'en retirer tous les progrès possibles.

c) Enfin, dernière condition : l'Acte unique ne doit pas être considéré comme un aboutissement mais au contraire comme une première étape qui doit être suivie de nouveaux efforts. De nouvelles initiatives doivent être prises sans délai pour créer et constituer enfin l'Union européenne. Si l'Acte unique s'avérait être l'amorce de ce processus, il marquerait une date importante dans l'histoire communautaire. S'il devait s'avérer sans lendemain, il ne sera sans doute considéré bientôt que comme un trompe-l'oeil.

0

00

**LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR
ET DE LA COMMISSION**

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 3 décembre 1986, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification de l'Acte unique européen.

0

00

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de l'acte unique européen conclu entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République du Portugal, le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à la Haye le 28 février 1986, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Nota : Voir le document annexé au projet de loi n° 364 (A.N., 8^e législature).

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, réunie sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, a entendu le jeudi 27 novembre 1986 M. Bernard Bosson, ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'Acte unique européen.

Le ministre délégué, après avoir rappelé que l'Acte unique devait son nom au fait qu'il s'agit du premier texte européen traitant à la fois de matières relevant des traités communautaires et de la coopération politique européenne, a formulé cinq observations générales sur la portée du nouvel instrument.

- L'Acte unique européen régularise d'abord l'ouverture de la Communauté à de nombreux domaines désormais intégrés dans le traité, alors qu'ils ne résultaient jusqu'ici que de la pratique communautaire ; il en va ainsi notamment de l'officialisation du système monétaire européen (S.M.E.) et de l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

- L'Acte unique affirme surtout solennellement la volonté des Etats membres d'achever d'ici au 31 décembre 1992 la réalisation du marché intérieur, défini comme un espace dans lequel doit être assurée la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. C'est là, a estimé le ministre délégué, l'élément essentiel de l'Acte unique européen, dont la dynamique est perceptible dans les mesures d'ores et déjà adoptées sur la voie de l'achèvement du marché intérieur.

- Sur le plan des procédures de décision de la Communauté, l'Acte unique accroît le nombre des domaines dans lesquels le Conseil des ministres pourra, à l'avenir, voter à la majorité qualifiée. Le ministre délégué a rappelé à cet égard le prix payé

par la France, depuis des années, au recours excessif à la règle de l'unanimité.

- L'Acte unique assure d'autre part une plus grande participation du Parlement européen, ainsi officiellement dénommé, au processus décisionnel de la Communauté par un système dit de "coopération". L'avis conforme du Parlement européen sera en outre désormais obligatoire pour de nouvelles adhésions et pour les accords d'association.

La Commission se voit pour sa part reconnaître une compétence générale d'exécution des règles établies par le Conseil.

- Enfin, l'institutionnalisation de la coopération politique fait apparaître le concept de politique étrangère européenne, qui pourra désormais s'appuyer sur l'existence d'un secrétariat permanent de la coopération politique.

Au terme de son exposé, M. Bernard Bosson a considéré que l'Acte unique européen constitue un pas dans la bonne direction, mais qu'il ne saurait être ni surestimé, ni mésestimé. L'Acte unique sera ce que les gouvernements voudront en faire. C'est un signal européen attendu en Europe et hors d'Europe, à l'heure où montent les difficultés et les périls qui assaillent la Communauté. C'est une affirmation significative de la volonté européenne. Et c'est la raison pour laquelle le Gouvernement demande avec force au Parlement d'en autoriser de manière massive la ratification.

Le ministre délégué a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Interrogé par M. Guy Cabanel, rapporteur, sur la compatibilité de certaines dispositions de l'Acte unique européen avec la Constitution, le ministre a d'abord indiqué qu'une seule des modifications introduites par la nouvelle rédaction de l'article 99 pouvait poser problème au regard de la Constitution française mais qu'en réalité l'expression "sans préjudice" employée dans le nouvel article 99, signifie en droit communautaire "sans exclure la possibilité de recourir à" et non "conformément à", démontrant que la nouvelle rédaction n'accroît pas les possibilités de recourir au règlement plutôt qu'à la directive.

En ce qui concerne l'article 100 A, le ministre délégué a rappelé que la liberté laissée au Conseil de choisir entre le

règlement et la directive ne constituait pas une novation introduite par l'Acte unique, qu'une déclaration annexée à l'Acte unique prévoyait que la Commission privilégiera la directive si un acte communautaire nécessite une modification législative dans un Etat membre et que si, d'aventure, la question du recours à un règlement se posait effectivement, tout Etat concerné demeurerait libre d'invoquer "l'arrangement de Luxembourg".

Pour toutes ces raisons, M. Bernard Bosson a estimé que la mise en oeuvre de l'Acte unique ne pouvait aboutir à dessaisir le Parlement de son pouvoir de légiférer et ne saurait dès lors provoquer un débat sur le thème de la supranationalité.

Evoquant ensuite, à la demande de M. Guy Cabanel, "l'arrangement de Luxembourg", le ministre délégué a rappelé que ses termes avaient été réaffirmés par M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre, lors de la déclaration de Stuttgart du 19 juin 1983, à laquelle l'Acte unique fait référence.

S'agissant de la possibilité effective, évoquée par M. Guy Cabanel, d'achever la réalisation du marché intérieur d'ici au 31 décembre 1992, date dépourvue de toute sanction, le ministre a convenu qu'il s'agissait là d'un problème de volonté politique. Il a toutefois indiqué au rapporteur qu'une méthode satisfaisante de travail serait de procéder par "paquets" afin de permettre à chaque pays, dans le cadre d'un dialogue fructueux et au prix d'un travail considérable, de bénéficier du coup de fouet salutaire qui doit résulter de l'achèvement du marché intérieur tout en sachant consentir les sacrifices équilibrés nécessaires pour y parvenir.

Répondant à M. Michel d'Aillières sur la possibilité de revoir les règles actuelles relatives à la majorité qualifiée, le ministre délégué a souligné qu'il était sans aucun doute plus facile d'obtenir l'unanimité à six qu'il ne l'est d'atteindre la majorité qualifiée à douze. Il a toutefois estimé qu'il serait dangereux pour la Communauté d'ouvrir dans l'immédiat un débat à ce sujet.

Questionné par le rapporteur sur le rôle du secrétariat de la coopération politique, le ministre a marqué que cette coopération en matière de politique étrangère ne devait pas être utilisée à des fins de politique intérieure, mais qu'il devait s'agir d'une véritable discussion à douze. L'existence d'un secrétariat permanent, mais léger, de fonctionnaires nommés pour deux

ans, doit constituer une amélioration significative en assurant à ce secrétariat une plus grande neutralité.

Abordant enfin, à la demande de M. Guy Cabanel, la possibilité effective d'entrée en vigueur de l'Acte unique européen au 1er janvier 1987, le ministre a dressé le bilan actuel des procédures de ratification dans les douze Etats membres et évoqué les débats intervenus en Allemagne fédérale au sujet des compétences des Länder. Il a souhaité que l'Acte unique puisse toutefois entrer dans les faits dès le début de l'année 1987.

M. Maurice Faure a ensuite indiqué qu'il redoutait, s'agissant du texte lui-même, que l'Acte unique européen ne soit quelque peu vidé de sa substance, pourtant modeste, afin d'apaiser les craintes de certains. Mais, par delà les dispositions mêmes de l'Acte unique, M. Maurice Faure a estimé que c'était l'avenir de l'Europe qui devait retenir l'attention. Il a souligné que les élargissements successifs avaient sans doute modifié la nature et les perspectives de la Communauté. Il a marqué que pour surmonter les obstacles majeurs qui se dressent, dans de nombreux pays, sur la voie de l'Europe politique, des progrès devaient être réalisés dans des domaines aussi essentiels que la monnaie et la sécurité européennes. M. Maurice Faure a également souligné que le rôle du Parlement européen ne pourrait réellement changer aussi longtemps que cette assemblée n'aura aucune influence sur les recettes communautaires.

Le ministre délégué a convenu avec M. Maurice Faure qu'à travers l'Acte unique européen, le vrai débat était celui de l'avenir de l'Europe. Il a déploré que l'idée même d'un pouvoir communautaire renforcé se heurte dans de nombreux pays à de graves réticences et que, dès lors, beaucoup reste à faire sur les points essentiels évoqués par M. Maurice Faure. Le plus grave réside toutefois, aux yeux de M. Bernard Bosson, dans l'absence d'une réflexion commune sur la défense européenne, ainsi que viennent encore de l'illustrer les appréciations divergentes portées sur la rencontre de Reykjavik. C'est précisément pour transcender ces difficultés qu'il faut se battre. L'Acte unique constitue le signe d'une volonté européenne dont il faut se réjouir, malgré la modestie de ses dispositions. Il va dans le bon sens et doit être valorisé par les conditions de sa mise en oeuvre, sous peine pour la Communauté de devoir subir des diktats extérieurs.

Le président Jean Lecanuet a conclu en estimant que l'Acte unique européen constituait un traité d'incitation et de mobilisation des Etats plus qu'un texte engendrant des obligations contraignantes. Aussi modeste soit-il, c'est un pas dans la bonne direction dont le président Jean Lecanuet a souhaité qu'il favorise le sursaut des peuples européens qu'il appelle pour sa part de ses vœux.

0

00

Au cours d'une seconde réunion, tenue le mercredi 3 décembre 1986 sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, la commission a entendu le rapport de M. Guy Cabanel.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Maurice Faure s'est interrogé sur la possibilité de concilier l'extension du vote à la majorité qualifiée et le maintien de la pratique issue du "compromis de Luxembourg". Le rapporteur a convenu qu'il s'agissait là du noeud du problème et estimé que "l'arrangement de Luxembourg", réaffirmé à Stuttgart, devait être considéré comme une clause de sauvegarde qui devrait toutefois n'être invoquée qu'à l'échelon ministériel. M. Robert Pontillon s'est également interrogé sur la possibilité d'utiliser le "compromis de Luxembourg" au niveau du comité des représentants permanents. Le président Jean Lecanuet, après avoir rappelé que cet arrangement ne constitue qu'un comportement et une pratique dont l'usage est devenu excessif, a souligné que la majorité qualifiée devrait être à l'avenir utilisée dans les cas prévus et que "l'arrangement de Luxembourg" ne devrait plus pouvoir être invoqué par des fonctionnaires.

M. Daniel Millaud a fait part de son inquiétude au regard des rapports entre les territoires d'outre-mer et la Communauté européenne. Il s'est particulièrement ému des conséquences qui pourraient résulter d'une généralisation de la libre circulation des personnes inscrite dans l'Acte unique. Le rapporteur a indiqué que le nouvel instrument européen ne modifiait pas la situation des territoires d'outre-mer au regard de la

Communauté et rappelé que le statut des personnes relevait de la compétence des Etats.

Le rapporteur a ensuite déploré avec M. Xavier de Villepin le manque de souffle de l'Acte unique européen qui ne contient aucun véritable message politique. En réponse à M. Xavier de Villepin qui évoquait l'éventualité d'un treizième membre de la Communauté, le rapporteur a rappelé que trois ou quatre pays avaient déjà manifesté leur intention de demander leur adhésion à la Communauté ; il a rappelé le précédent de l'élargissement à la Grèce qui a rompu la continuité géographique de la Communauté et s'est fait dans un état d'esprit inquiétant, visant au seul développement des aides structurelles.

M. Jean Garcia a enfin estimé que l'Acte unique européen tournait le dos à une Europe de coopération pour aller vers une intégration politique que le groupe communiste condamne. Il a déploré que l'extension de la règle de la majorité qualifiée aille dans le sens d'un abandon de la souveraineté nationale.

Après avoir précisé son opposition à toute question préalable ou exception d'irrecevabilité qui pourraient être opposées au présent projet de loi, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi tendant à autoriser la ratification de l'Acte unique européen, le groupe communiste votant contre.