



**HAL**  
open science

## L'acte unique européen

Didier Blanc

► **To cite this version:**

Didier Blanc. L'acte unique européen. Répertoire de droit européen [Encyclopédie juridique Dalloz], 2019. hal-02493082

**HAL Id: hal-02493082**

**<https://hal.science/hal-02493082v1>**

Submitted on 19 Mar 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Répertoire de droit européen

## Acte unique européen

**Didier BLANC**

*Agrégés des Facultés de droit  
Professeur à l'Université Toulouse I Capitole*

### TABLE DES MATIERES

#### Généralités, 1 – 3

Sect. 1 – Vers une réforme des traités, **4 - 31**

Art. 1. - Champ des réflexions précédant l'Acte unique européen, **5 - 13**

Art. 2. - Engager le processus de révision des traités, **14 - 22**

Art. 3. - Négociations préalables à l'Acte unique européen, **23 - 31**

Section 2 – Étape vers l'Union européenne, **32 - 50**

Art. 1. – Présentation de l'Acte unique européen, **33 - 36**

Art. 2. – Déceptions institutionnelles, **37 - 50**

§ 1. - Démocratiser le système institutionnel communautaire, **38 – 45**

§ 2. - Efficacité du système institutionnel communautaire, **46 - 50**

Art. 3. – Satisfactions matérielles, **51 - 75**

§ 1. - Objectif d'un espace sans frontières intérieures, **52 - 65**

A. - Réalisation du marché intérieur, **53 - 61**

B. – Mirage d'une Union économique et monétaire, **62 - 63**

C. - Réserve sociale, **64 - 65**

§. 2. – Consécration décisive des politiques communautaires, **66 - 75**

A. - Cohésion économique et sociale, **67 – 70**

B. - Recherche et développement technologique, **71 - 73**

C. – Environnement, **74 - 75**

Article 4. – Coopération politique européenne, **76 - 81**

Bilan de l'Acte unique européen, **82**

### BIBLIOGRAPHIE

#### Ouvrages :

BIZAGUET, *Le grand marché européen*, 1993, PUF, Que-sais-je ? n°2517. - CAPOTORTI, HILF, JACOBS et JACQUÉ, *Le Traité instituant l'Union européenne : un projet, une méthode, un agenda*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2014, 2<sup>ème</sup> éd. CARREAU et GAILLARD, *Le Marché unique européen*, Pedone 1989. – DELORS, *Mémoires*, Plon, 2004. - DE RUYT, *L'Acte unique européen*, 2<sup>e</sup> éd., 1989, ULB. GAINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne: Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, 2012, P.I.E-Peter Lang. - NUTTALL, *European Political Co-operation*, Oxford University Press, 1992. REBOUD (dir.), *L'Achèvement du marché intérieur européen : signification et exigences : journée nationale d'étude CEDECE*, Grenoble, 15 mai 1987, 1987 *Economica*. - DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, 2<sup>ème</sup> éd., 1986, F. Nathan.

#### Articles :

Commentaire de l'Acte unique européen en matière d'environnement, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1988/1. 75. - BIEBER, PANTALIS et SHOO, Implications of the Single Act for the European Parliament, *CMLR*. 1986. 779. – BOSCO, Commentaire de l'Acte unique européen, *CDE*. 1987. 355. – GLAESNER, L'Acte unique européen, *RMC*. 1986. 307 ; L'article

100 A un nouvel instrument pour la réalisation du marché intérieur, CDE 1989. 615. - GONCALVES, Quelques réflexions critiques sur l'Acte Unique Européen et la Recherche-Développement, RMC, 1990. 457. – JACQUÉ, L'Acte unique européen, RTD eur. 1986. 575. – LABOUZ, L'Acte unique européen, Revue québécoise de droit international 1986. 133. – LOUIS, Monetary capacity in the Single European Act, CMLR. 1988/9. – MORAVSCIK, Negotiating the Single European Act : National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, International Organization. 1991. 19. - PERRAKIS, L'incidence de l'Acte unique européen sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère, AFDI. 1988. 807. - PESCATORE, L'Acte unique européen, Europe documents, 27 mars 1986, n°1397 ; Some critical remarks on the Single European Act, CMLR. 1987. 9. – SIDJANSKI, Du projet de traité d'Union du Parlement européen à l'Acte unique européen, Revue d'intégration européenne, 1987. X. 109 – SIMON, De l'Acte unique au marché unique, JDI 1989. 265. – TOUSCOZ, L'Acte unique européen, Etudes, 1989/1. 13. - VIAL, Bilan de vingt ans de rapprochement des législations nationales : le marché intérieur des marchandises se porte bien, RAE, 2012-1.

*Colloques, dossiers et journées d'études :*

Le marché unique... dans trente-quatre mois, RMC. févr. 1990, n° 334. - REBOUD (dir.), L'achèvement du marché intérieur, signification et exigences, 1987, Economica. – L'Acte unique européen, Journée d'étude de l'Institut d'études européennes, 1986, ULB. RAE

## Généralités

**1. Point d'impulsion.**- Traité aujourd'hui mal connu, l'Acte unique européen (ci-après AUE) signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Traité unique pour deux dates de signature, l'AUE est placé sous le sceau de la singularité, écrasé par le traité de Maastricht du 7 février 1992, fondant l'Union européenne (V. Traité de Maastricht, Eur.), et les suivants jusqu'à celui de Lisbonne du 13 décembre 2007 opérant une vaste révision de l'Union (V. Traité de Lisbonne, Eur), il représente un moment clé de la construction européenne tout contenu dans une expression : la relance des Communautés européennes. Si bien que l'AUE constitue le point de départ du profond mouvement de révision des traités européens traversant les années 1990-2000.

**2. Première réforme d'ensemble des traités.**- L'AUE occupe ce rang dans la mesure où il s'agit de la première réforme d'ensemble des trois traités communautaires, celui signé à Paris le 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1952 et instituant la première Communauté européenne, celle du Charbon et de l'Acier (V. Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, Eur.) et ceux de Rome, du 25 mars 1957 instituant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1958 la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A. ou Euratom) et naturellement la Communauté économique européenne (C.E.E.) devenue Communauté européenne sous l'effet du traité de Maastricht. L'AUE est une réponse à l'inertie dont est frappée la construction européenne au tournant des années 1970-1980, la période étant alors principalement marquée par l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct (7-10 juin 1979).

**3. Point de passage vers l'Union européenne.** - Pour autant, sa vertu est de remettre le projet européen sous les feux du débat public qu'il n'a jamais véritablement quitté depuis. Son ambition est affirmée en ouverture de son Préambule, il s'agit « de transformer l'ensemble des relations entre les États en une Union européenne conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983 ». Elle fait écho à l'alinéa 1 du Préambule du Traité de Rome évoquant « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », qui tardivement ajouté par ses rédacteurs s'inspire de l'article 1<sup>er</sup>, a) du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949 annonçant que son but « est de réaliser une union plus étroite entre ses Membres ». L'AUE est une étape vers l'Union européenne (V. *infra*, n<sup>os</sup> 32 s.), qu'il réalise de manière décisive au terme d'un mouvement parsemé d'embûches mais menant vers une réforme des traités (V. *infra*, n<sup>os</sup> 4 s.).

## Section 1 – Vers une réforme des traités

4. L'AUE est généralement jugé comme insuffisant, voire durement critiqué, Pierre Pescatore estimant que « le public européen, y compris le public juridique a été victime d'une vaste opération de désinformation politique » (L'Acte unique européen, Europe documents, 27 mars 1986, n°1397, p. 1). On retrouve l'expression significative d'une crise existentielle contemporaine de l'AUE dans le champ culturel : « Si au moins on pouvait en vouloir à quelqu'un, si même on pouvait croire qu'on sert à quelque chose, qu'on va quelque part. Mais qu'est ce qu'on nous a laissé ? Des lendemains qui chantent ? Le grand marché Européen ? » (E. Rochant, Un monde sans pitié, 1989). Il est vrai que cet texte surgit au milieu des années 80 apparaît en retrait au regard des nombreuses réflexions qui l'ont précédées (V. *infra*, n°s 5 s.). Une fois le processus de révision engagé (V. *infra*, n°s 14 s.), non sans heurts, ceux-ci vont progressivement se dissiper au cours des négociations préalables à l'Acte unique européen (V. *infra*, n°s 23 s.). Pour le dire simplement, l'AUE vient de loin et porte loin.

### Article 1. - Champ des réflexions précédant l'Acte unique européen

**5. Sommet de La Haye (1969).** - Une fois le marché commun en passe d'être réalisé, l'Union douanière étant même achevée le 1<sup>er</sup> juillet 1968, soit avec dix-huit mois d'avance sur le calendrier initialement prévu (V. Union douanière, Eur.), les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969 à l'initiative de la France manifestent leur intention, selon les termes du communiqué final, d'assurer « la création d'une union économique et monétaire ». Cette perspective s'inscrit dans les grandes lignes tracées par le Président de la république G. Pompidou articulées autour du triptyque : achèvement, approfondissement et élargissement. La relance opérée par ce sommet européen prendra corps plus de 15 ans après, la procrastination institutionnelle en était à ses balbutiements.

**6. Sommet de Paris (1972).** - La période qui suit est féconde en réflexions tournées vers l'approfondissement des Communautés européennes. Le rapport Werner du 8 octobre 1970 (Bull. CE. 11/1970) prône la réalisation d'une union économique et monétaire (UEM) par étapes s'achevant par une « monnaie communautaire unique » tandis que la déclaration faite à l'occasion du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972) affirme la volonté des États membres « de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie, l'ensemble de leurs relations en une Union européenne ». De sorte que celle-ci est initialement conçue comme résultant de l'addition de l'UEM et d'une coopération politique aux Communautés existantes. Cette ambition de la collectivité des États membres est pour la première fois ainsi affichée.

**7. Renforcer le Parlement européen.** - Parallèlement la Commission est à l'origine du Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen (dit Rapport Vedel), du 25 mars 1972 guidés par deux critères dans ses propositions institutionnelles : la démocratie et l'efficacité. Les réflexions entourant une réforme des Communautés sont placées sous ce double signe et tout progrès dans la construction européenne sera mesurée à cette aune. La démocratisation passe exclusivement par un renforcement des prérogatives de l'assemblée parlementaire lequel est assorti d'une efficacité visant principalement à faciliter la production de normes communautaires. Les résultats sont limités, le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 (JOCE, n° L 359, 31 déc. 1977) se borne à accorder à l'Assemblée européenne le droit de rejeter le budget dans le prolongement du traité de Luxembourg du 21 avril 1970 (JOCE, n° L 2, 2 janv. 1971) l'associant à la procédure budgétaire en raison de la mise en place du système de ressources propres (V. Budget, Eur.) tandis que la Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, du 4 mars 1975 instaure une procédure de concertation « pour les actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ». Cette procédure instaure une commission de concertation réunissant

le Conseil et les représentants du Parlement européen ayant pour objet de trouver un accord entre les deux institutions.

**8. Rapport Tindemans (1975).** - A la fin de la même année, l'objectif d'une transformation des communautés en Union européenne est au centre du rapport adressé par le Premier ministre belge, Léo Tindemans, le 29 décembre 1975 à son commanditaire, le Conseil européen (Bull. CE. supp. 1/1976). Ce rapport dessine le champ matériel et institutionnel d'une future union constituant partiellement la trame de l'AUE tout en ne recommandant pas explicitement la voie d'une révision des traités. On trouve respectivement : la mise en œuvre d'une politique extérieure commune, la convergence économique et monétaire des États, des politiques sectorielles nouvelles (Énergie et recherche), le développement de certaines existantes, en particulier la politique régionale, la prise en compte de nouvelles préoccupations touchant les consommateurs et l'environnement ; l'extension du pouvoir délibérant du Parlement européen, la reconnaissance du rôle de direction du Conseil européen, le recours plus fréquent au vote majoritaire au sein du Conseil, un usage accru de la délégation à la Commission de l'exécution du droit dérivé. Le Conseil européen des 29 et 30 novembre 1976 qui se tient à La Haye se saisit mollement de ce texte et n'annonce aucune échéance ou réalisation concrète. Dix ans après, en 1985, ces propositions prudentes trouveront un commencement de réalisation.

**9. Rapport des Trois sages et du groupe des Cinq.** - Le Conseil européen est à nouveau à l'origine d'un rapport centré sur des aspects institutionnels (Rapport établi par le Comité des Trois - Octobre 1979, Conseil des Communautés européennes, 1980). Marqué par la crise économique couvrant la moitié des années 1970, les auteurs de ce document ont de leur propre aveu renoncé à tout projet de révision : « Les adaptations que nous suggérerons à cette fin sont purement pratiques et dans l'ensemble d'une ampleur fort limitée ». Elles portent principalement sur le Conseil européen qu'il convient d'intégrer dans les relations interinstitutionnelles « normales », le Conseil des Ministres (renforcement de sa présidence, usage accru du vote et délégation à la Commission), la Commission - dont le déclin est analysé - doit mieux concevoir son initiative dans « le travail législatif », quant au Parlement européen, ses relations avec la Commission et le Conseil doivent être plus soutenues (« schéma triangulaire »). Moins connu, le rapport remis à la Commission à sa demande le 24 septembre 1979, par Dirk Spierenburg, ancien membre de la Haute-Autorité de la CECA, président un groupe formé de cinq autres personnalités (Groupe des Cinq), est précisément guidé par la nécessité de lui redonner un rôle central. Pour ce faire sa collégialité doit être améliorée (sa composition est déjà jugée trop importante, s'ensuivent des suggestions, parfois très précises tenant à l'organisation interne de la Commission, à son personnel.

**10. Réforme institutionnelle et adhésion.** - Comme très souvent, les réflexions relatives à un approfondissement de l'Europe communautaire vont de pair avec celles liées à son élargissement. Une relation quasi-mécanique est tôt établie entre la nécessité de réformer un système institutionnel conçu par et pour Six États membres et un ensemble accueillant dès la première adhésion en 1973 une moitié supplémentaire d'États (Danemark, Irlande, Royaume-Uni). Elle conduit la Commission en 1978 puis en 1983 à avancer des propositions visant à concilier la présence de nouveaux États membres avec l'efficacité « des procédures de décisions communautaires » pour éviter qu'elles « ne dépérissent », principalement par le recours étendu du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil (V. Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement, doc. COM(78) 120 final, 19 avril 1978 ; communication de la Commission au Conseil du 1<sup>er</sup> mars 1983 concernant les adaptations institutionnelles qu'il faudrait apporter au processus décisionnel au sein du Conseil dans une future Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal, doc. COM(83), 116 final). Si les suggestions faites par la Commission ne prospèrent pas immédiatement, les modalités de vote au sein du Conseil vont nourrir les travaux préparatoires à l'AUE.

**11. Crise économique et crise européenne.** - L'ambition affichée des années 1969 à 1972 liait une réforme des Communautés à la révision d'ensemble des traités, toutefois, et l'année 1973 se détachant de l'histoire des Communautés comme étant celle du choc pétrolier, marque une césure. Comment pouvait-il en aller autrement s'agissant d'un projet essentiellement tourné vers le marché ? Bâtir l'Europe communautaire sur le registre fondateur de l'économie l'expose aux soubresauts et événements dépendants du contexte économique mondial sur lequel les acteurs européens ont peu de prise. Ainsi que le relèvent les Trois Sages : « Il apparaît clairement aujourd'hui que l'année 1973 a été la fin d'une époque, qui avait duré vingt-cinq ans et au cours de laquelle l'économie européenne avait progressé à pas de géant, dans une stabilité monétaire relative ». Surmonter la crise économique ayant déteint sur le développement des Communautés appelle logiquement une réforme d'ampleur, l'idée va infuser jusqu'aux négociations préparant l'AUE.

**12. Déclaration Genscher-Colombo (1981).** - Le changement de décennie ne modifie pas la tonalité des réflexions ainsi que l'illustre le Projet d'acte européen présenté par les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne le 6 novembre 1981. L'inflexion intergouvernementale engagée au midi des années 1970 est assumée : « Le Conseil européen est l'organe de direction politique des Communautés européennes et de la Coopération politique européenne ». Aussi à y regarder de plus près, avec le confort qu'autorise le recul historique, l'issue de la prochaine révision des traités, qu'elle qu'en soit la survenance, s'annonce-t-elle davantage comme limitée que comme la réplique actualisée d'un moment fondateur à l'imitation de ceux de 1951 et 1957. La Coopération politique européenne (CPE) relevant de la compétence du Conseil des ministres réunissant ceux des affaires étrangères est indissolublement liée à un dépassement des Communautés, les pouvoirs du Parlement européen sont faiblement rehaussés, de nouveaux domaines sont évoqués (la culture, la justice, les droits fondamentaux), de nouvelles adhésions (Espagne et Portugal) sont évoquées, mais le maître-mot de cette déclaration commune germano-italienne est la coopération. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer la portée de ce texte rédigé sous l'autorité des ministres allemand et italien des affaires étrangères. Militant en faveur d'un « acte européen », il annonce une révision des traités répondant au surplus à l'appellation comme on sait d'Acte unique européen, et surtout, le point mérite d'être souligné pour être souvent ignoré, il jette un pont vers le futur avec une étonnante précision : « Cinq ans après sa signature, les chefs d'État et de gouvernement soumettront le présent " Acte européen " à une révision générale dans le but de rassembler les progrès réalisés dans la construction européenne dans un traité sur l'Union européenne ». Adopté en 1992, six ans après l'AUE..., le traité de Maastricht, identiquement désigné donne des allures prémonitoires à ce qui apparaît dès lors comme le véritable point de départ de l'AUE et au-delà de la fondation de l'Union européenne.

**13. Déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, 1983).** - Le Conseil européen de Londres des 26 et 27 novembre 1981 « invite les ministres des Affaires étrangères en coopération avec la Commission à examiner et clarifier les propositions germano-italiennes et à faire rapport ». Ce travail aboutit un an et demi plus tard à la Déclaration solennelle sur l'Union européenne faite à la faveur du Conseil européen de Stuttgart (17-19 juin 1983). Ainsi que le réaffirment les États membres dans le préambule, leur volonté est intacte de « transformer l'ensemble des relations entre leurs États en une Union européenne », aussi se félicitent-ils de cette Déclaration qui représente un « pas important sur la voie de l'Union européenne ». Par ailleurs, ils reprennent à leur compte l'idée d'un traité sur l'Union européenne au plus tard cinq ans après la signature de la Déclaration. Celle-ci tient lieu de cadre programmatique d'un approfondissement des Communautés tout en évitant soigneusement de clairement annoncer une révision des traités. Des objectifs sont rappelés, le schéma institutionnel est évoqué principalement autour du Conseil européen dont le rôle est affirmé (donner une impulsion politique générale, définir des orientations, donner des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne...) et du Conseil, enfin, les champs d'actions des Communautés sont mentionnés au travers de

politiques de coopération nouvelles, dont la politique étrangère, du renforcement de politiques existantes et de la nécessité d'un rapprochement des législations (V. Rapprochement des législations, Eur.). Le terrain est prêt pour que soit franchie une nouvelle étape de la construction européenne, cette période est justement marquée par le terme de relance (V. De Ruyt, *op. cit.* p. 25 et s.), perspective obscurcie très largement par la question de la participation du Royaume-Uni au financement du budget général des Communautés, pesant ensuite sur les négociations préalables à l'AUE.

Article. 2. - Engager le processus de révision des traités

**14. Budget contre projet.** - Avant même l'adhésion du Royaume-Uni en 1973 sa situation financière avait été identifiée à l'égard des Communautés, elle s'annonce comme déséquilibrée, cet État apportant davantage au budget communautaire qu'il ne recevait en retour, d'où son exigence d'un « juste retour » exprimée à partir de 1973. Cette position de contributeur net qu'il partage avec d'autres États, dont l'Allemagne, est entendue par la création par le Conseil européen de Dublin des 10 et 11 mars 1975 d'un « mécanisme correcteur ». Les difficultés de mise en œuvre de ce mécanisme n'ont pas tari la demande des britanniques, au point que leur Premier ministre, Mme Thatcher, lança lors du Conseil européen de Dublin du 29-30 novembre 1979 sa célèbre apostrophe : « *I want my money back* ». En arrière-plan d'une réforme des traités la question budgétaire devient lancinante en raison des solutions ponctuelles apportées sous forme de compensation et emporte de fâcheuses répercussions en particulier en matière de politique agricole. Dans ces conditions, le 30 mai 1980, la Commission reçoit mandat du Conseil pour apporter des réponses structurelles. Dans le rapport remis par son Président, G. Thorn le 24 juin 1981, elle « a choisi de ne pas se limiter à une conception purement budgétaire » et propose à côté de cet aspect de revoir la PAC en complément d'un effort sur d'autres politiques telles que la politique régionale. La dimension institutionnelle fait l'objet d'un autre rapport présenté par un membre de la Commission, Frans Andriessen (Les relations entre les institutions de la Communauté COM (81) 581 final, 7 octobre 1981). L'intérêt du Conseil européen de Luxembourg (29-30 juin 1981) pour le mandat de la Commission ne survit pas à la déclaration Genscher-Colombo. Dès lors en l'absence d'un règlement durable toute avancée notable est suspendue à la résolution de cette hypothèque budgétaire. Le Conseil européen d'Athènes (4-6 décembre 1983) s'achève sans communiqué final, témoignant en cela de divergences profondes et persistantes. Il appartiendra aux réunions suivantes des chefs d'Etat ou de gouvernement de dépasser cette opposition.

**15. Projet de synthèse contre budget.** - La France assure la présidence des Communautés au premier semestre 1984 et ses autorités exécutives entendent conforter son attachement à la construction européenne après la décision prise au printemps 1983 d'ancrer le franc dans le Système monétaire européen. Après le nouvel échec du Conseil européen de Bruxelles (19-20 mars 1984) en raison de désaccords persistants au sujet de la « correction de la contribution britannique au budget de la Communauté », l'idée de passer outre le blocage britannique gagne en consistance. Le Président de la République, François Mitterrand suggère devant le Parlement européen le 24 mai 1984 en sa qualité de président du Conseil européen que « s'engagent des conversations préparatoires qui pourraient déboucher sur une conférence des États membres intéressés ». Est ainsi clairement annoncée la possibilité d'une révision des traités dont les travaux pourraient porter sur le « projet d'Union européenne et la Déclaration solennelle de Stuttgart ». Cette synthèse est assez peu probable tant l'inspiration et l'ambition est différente, le premier entend établir une Union européenne sur une base fédérale faisant une large place au Parlement européen tandis que le second n'entend que franchir une étape vers cet horizon.

**16. Projet de traité du Parlement européen instituant l'Union européenne.** – Ce texte largement adopté (237 voix pour, 31 contre et 43 abstentions) par le Parlement européen le 14 février 1984 (JOCE n° C 77, 19 mars 1984) est né d'une initiative lancée par plusieurs députés

européens acquis à l'idée d'une Europe fédérale et réunis dans le Club du Crocodile du nom d'un célèbre restaurant strasbourgeois et (V. M. de Saint Mihiel, « Le projet de Traité instituant l'Union européenne. *RMC*. 1984, n°276. 149). Son instigateur, Altiero Spinelli, membre italien de l'assemblée européenne demandait, au nom de ses collègues, « la création d'une commission ad hoc chargée de présenter des propositions sur l'état et sur l'évolution de la Communauté » (JOCE série débats du Parlement européen, annexe n° 1-273, 7 juil. 1981). Une fois créée en septembre 1981, cette commission institutionnelle allait devenir le laboratoire du Parlement européen. En janvier 1982, A. Spinelli est nommé rapporteur, inspirateur et âme du projet, sa mission va principalement consister dans la coordination de six rapports portant sur les institutions, le droit, l'économie, la politique de la société, les finances, la politique internationale. Ces travaux constituent la trame d'une proposition de résolution adoptée le 14 septembre 1983 par les députés européens (JOCE n° C 277, 17 oct. 1983). Elle va ensuite recevoir « une forme juridique » entre les mains d'un comité composé de quatre juristes pour devenir un projet de traité instituant l'Union européenne soumis aux États membres (F. Capotorti, M. Hilf, F. Jacobs et J.-P. Jacqué, *Le Traité instituant l'Union européenne : un projet, une méthode, un agenda*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2014, 2<sup>ème</sup> éd., p. 43). La première assemblée élue au suffrage universel direct entend mener une démarche de type constituante qui va de pair avec des dispositions ambitieuses et en avance sur leur temps puisqu'elles réapparaîtront 20 ans plus tard (D. Blanc, « Du projet de traité instituant l'Union européenne (1984) au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (2003) », in F. Astengo et N. Neuwahl (dir.), *A Constitution for Europe ? Governance and policy making in the European Union*, Études européennes, 2004, pp. 214-229). Qu'il s'agisse de doter l'Union européenne de la personnalité juridique, de faire du Parlement européen un acteur du pouvoir législatif, de définir la loi européenne. Au-delà et plus généralement, ce texte, tout en demeurant réaliste, marque un saut qualitatif et quantitatif vers une Europe intégrée. Pour ce faire, il n'entend pas nécessairement entraîner dans son sillage l'ensemble des États membres – seul le Parlement italien marqua son accord complet à l'endroit du projet - puisqu'il est prévu : « Lorsque le présent traité aura été ratifié par une majorité d'États membres des Communautés dont la population forme les deux tiers de la population globale des Communautés, les gouvernements des États membres ayant ratifié se réuniront immédiatement pour décider d'un commun accord des procédures et de la date d'entrée en vigueur du présent traité ainsi que des relations avec les États membres qui n'ont pas encore ratifié » (article 82 al. 2 du projet). Les acteurs et observateurs de l'Europe des Dix (la Grèce a adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 1981) connaissent les réticences de certains États, au premier rang desquels figurent le Royaume-Uni. Si bien que la méthode de la révision choisie emporte le fond. La réussite du Conseil européen de Fontainebleau tient dans la compréhension de cet indéfectible lien.

**17. Conseil européen de Fontainebleau (25 et 26 juin 1984).** - Au printemps 1984 la question budgétaire bloque l'horizon de toute réforme. Le Conseil européen de Fontainebleau s'y consacre largement en décidant « que tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction ». Celle-ci repose sur l'écart entre la part du Royaume-Uni dans les recettes tirées de la TVA et les dépenses du budget général des Communautés dont il bénéficie. En substance, l'écart est corrigé aux deux tiers et viendra en déduction de la part de TVA dont il aurait dû s'acquitter, les autres États membres supporteront cette correction suivant leur part de TVA avec un ajustement au bénéfice de l'Allemagne de l'Ouest afin de ne pas alourdir une participation financière déjà conséquente. Cette réponse inscrite dans la durée, procède d'un cadre global puisque les ressources propres font l'objet d'un relèvement en vue de l'élargissement tandis que les dépenses sont soumises à une discipline budgétaire. Parallèlement, une réforme de plusieurs politiques sectorielles, dont celle affectant l'organisation commune du marché viti-vinicole participant de la PAC, est envisagée. Dans le champ institutionnel, le Conseil européen lance la création d'un comité ad hoc chargé de faire des propositions s'agissant de « l'Europe des citoyens », en avançant plusieurs pistes aussi précises qu'anecdotiques (constitution d'équipes sportives européennes ; jumelage de classes

d'enfants) et surtout il annonce la constitution de manière presque incidente « d'un comité ad hoc composé de représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement, à l'instar du "comité Spaak" ». Cette référence à destination des experts de la chose européenne est lourde de signification dans la mesure où les travaux de ce comité (juillet 1955-avril 1956) servirent de base aux négociations débouchant sur les traités de Rome du 25 mars 1957. A n'en pas douter, mais à pas feutrés, le Conseil européen de Fontainebleau referme une présidence française ayant œuvré en faveur d'une relance des Communautés.

**18. Rapport du Comité Dooge ou Spaak II (29-30 mars 1985).** - L'Irlande succédant à la France, son chef du gouvernement décida de nommer à la tête de ce comité, un ancien ministre des Affaires étrangères et sénateur irlandais, James Dooge ; chaque État désignant un représentant, dont Maurice Faure pour la France. Signataire du traité de Rome en sa qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères aux côtés du ministre des Affaires étrangères Christian Pineau, M. Faure a exercé les fonctions de rapporteur général du comité après avoir soumis un texte servant de support aux discussions. Le mandat du comité tel que défini par le Conseil européen consistait dans des « suggestions pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne, dans le domaine communautaire comme dans celui de la coopération politique, ou autre ». Il s'agissait ainsi de manière très générale dans le droit fil des réflexions antérieures d'approfondir le marché commun et de l'adosser à un volet externe. Ouvrant ses travaux le 28 septembre 1984 et les achevant le 15 mars 1985, leur résultat prend la forme d'un rapport pour les questions institutionnelles au Conseil européen de Bruxelles (29-30 mars 1985). Le comité Dooge balaie les principaux thèmes du débat européen en « se situant résolument sur le plan politique et sans prétendre rédiger un projet de nouveau traité en forme juridique ». Cette démarche permet de porter l'ambition d'un « saut qualitatif » vers une « Union européenne.

**19. De conseils européens en Conseil européen.** - Saisi du rapport intérimaire du Comité Dooge dont il reconnaît « la grande qualité », le Conseil européen de Dublin (3-4 décembre 1984), fixe son échéance en vue de sa prochaine réunion à Bruxelles, les 29 et 30 mars 1985, pour annoncer qu'il « sera le sujet principal du Conseil européen qui se tiendra en juin 1985). Suivant ce calendrier, le Conseil européen de Bruxelles se borne à « apprécier vivement l'excellent travail fourni par le comité » ; celui de Milan (28-29 juin 1985), un an après Fontainebleau va effectivement concentrer son attention sur la réforme des traités. Entretemps, les divergences exprimées au sein du comité Dooge émaillaient les contacts préparatoires en vue d'une CIG, le Royaume-Uni menant une « remarquable offensive diplomatique » (J. De Ruyt, *op. cit.*, p. 57) dissociant la révision des traités de Rome de progrès sur le terrain de la CPE afin d'échapper à une vaste réforme et préconisant des aménagements. En réaction, les potentialités de la procédure de l'article 236 CEE soulevait l'intérêt de plusieurs États membres. Toujours dans cet intervalle entre conseils européens, la Commission se recommandant en particulier des conclusions de Bruxelles appelant à « la réalisation, d'ici 1992, d'un grand marché unique » et à l'initiative du commissaire britannique, présentait un Livre blanc à l'intention du Conseil européen de Milan sur l'achèvement du marché intérieur (COM(85) 310, 14 juin 1985). Prônant l'élimination des barrières physiques, techniques et fiscales afin que « l'intégration économique précède l'unité européenne », la Commission concluait avec hauteur : « Puissent les générations futures ne jamais nous reprocher de nous être dérobés ». Dans ces conditions, la place du Conseil européen de Milan dans l'histoire de la construction européenne était posée, mais au-delà, la postérité de ce Livre blanc.

**20. Conseil européen de Milan (28-29 juin 1985).** - Les divers acteurs du Conseil européen de Milan ont conscience de l'empreinte qu'ils vont laisser après tant d'années où la procrastination l'emportait sur la décision au point que la veille de sa tenue, un projet de traité d'Union européenne émanant d'une initiative franco-allemande est publié à la surprise générale de leurs partenaires (Bulletin de l'Agence Europe, n°4120, 29 juin 1985). Depuis la déclaration Schuman du 9 mai 1950, les vertus d'un tel effet ne sont plus à démontrer, toutefois

contrairement à sa désignation, seuls les aspects relatifs à la coopération européenne en matière extérieure sont évoqués. En réalité, et de l'avis des autres États fondateurs, l'Union européenne ne pouvait advenir de ce seul ajout aux Communautés existantes. Il revient à la présidence italienne d'avoir pu « constater que la majorité nécessaire au sens de l'article 236 du traité était réunie pour la convocation » d'une conférence intergouvernementale après le vote favorable de sept États membres (Allemagne, Belgique, France, Irlande, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Bien qu'inédit, ce choix d'un passage au vote a simultanément permis d'engager la révision des traités et de clarifier les positions respectives de chaque État en les mettant face à leurs responsabilités. Cette démarche débouche sur la réunion d'une CIG après que le président du Conseil en ait décidé ainsi après que le Conseil ait émis « un avis favorable » à une majorité simple, faute d'autres précisions contraires au sens de l'article 148 CEE. Les trois États mis en minorité, là où le consensus régnait jusqu'alors protestèrent en évoquant à la fois cette pratique, les dispositions du règlement intérieur du Conseil relatives à la fixation de son ordre du jour et la lettre de l'article 236 CEE, lequel fait précéder la décision du Conseil de la consultation de l'Assemblée. Aussi celle-là devançant celle-ci, elle se prononça en faveur de cette convocation par sa résolution du 9 juillet 1985 (JOCE n° C 229, 9 sept. 1985). Pour le reste, le Conseil européen accueille favorablement le Livre blanc de la Commission et approuve les propositions du rapport consacré à l'Europe des citoyens (V. *infra* n° 45).

**21. Donner des symboles à l'Europe communautaire.** - Le Conseil européen de Milan fait également date en ce qu'il opte pour le choix de symboles empruntés au Conseil de l'Europe : le drapeau « de forme rectangulaire, de couleur bleue, avec au centre un cercle de douze étoiles dorées à cinq branches » ; l'«Hymne à la joie» tirée du quatrième mouvement de la neuvième symphonie de Beethoven. Il revient au Comité pour l'Europe des citoyens de faire du 9 mai la date de la «Journée de l'Europe». La devise « Unie dans la diversité » est plus tardive ; l'article I-8 du traité constitutionnel consacre l'ensemble de ces symboles, absents du traité de Lisbonne (V. Constitution pour l'Europe : Traités, Eur.).

**22. Lignes directrices.** - Le Conseil européen de Milan reprend les grands thèmes de réflexion précédents en fixant pour lignes directrices : « l'amélioration du processus de décision du Conseil » ; « l'accroissement du rôle du Parlement européen sur les pouvoirs de gestion de la Commission » ; « le renforcement de la coopération politique dans le cadre global du passage à l'Union européenne ». Dans le champ matériel, il poursuit l'objectif de « l'achèvement du marché intérieur d'ici à 1992 », l'extension des compétences communautaires « à de nouveaux champs d'activité ». Enfin, « un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique » est conçu en complément d'une vaste modification du traité CEE, « en vue de faire progresser concrètement l'Union européenne ». Difficile de dissuader le lecteur averti d'y voir autre chose que l'annonce d'une Union européenne fondée par le Traité de Maastricht 7 ans plus tard.

Article. 3. - Négociations préalables à l'Acte unique européen

**23. Convocation de la conférence intergouvernementale.** - Il revient au Luxembourg, qui assure la présidence des Communautés, de procéder à la convocation de la CIG et de présenter, dès le 2 juillet, un projet de révision formé de quatre axes : améliorer les procédures de décision du Conseil ; renforcer le pouvoir d'exécution de la Commission ; accroître les pouvoirs du Parlement européen ; étendre les politiques communes à de nouveaux champs d'activité. Ceux-ci suscitent la satisfaction du Parlement européen qui déplore toutefois l'absence d'approche globale dans sa résolution du 9 juillet. Surtout, il entend ne pas se départir de son ambition constituante et « demande fermement d'être — en tant que représentant légitime de l'ensemble des citoyens européens — un partenaire sur pied d'égalité avec la Conférence des représentants des États dans la rédaction et l'approbation du projet de Traité avant qu'il soit soumis aux ratifications nationales ». La Commission soutient qu'il soit associé aux travaux et le rejoint dans la nécessité « qu'une conférence unique traite de tous les

problèmes » (avis du 22 juillet 1985, Bull. CE. 7/8, pp. 9-10). Enfin, lors de sa session des 22 et 23 juillet, le Conseil se prononça en faveur de la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres (*idem*, p. 10-11). De sorte que les positions institutionnelles convergent, toutefois il est prévu que la CIG se tienne au niveau des ministres des affaires étrangères avec un représentant de la Commission et des gouvernements espagnols et portugais à Luxembourg dès le 9 septembre.

**24. Calendrier serré.** - Son cadre est le suivant : un groupe de travail composé d'un représentant de chaque Etat membre (en général leur représentant permanent) a un rôle préparatoire sous la présidence d'un diplomate luxembourgeois (M. Jean Dondelinger) et parallèlement, le comité politique au titre de la CPE présente un projet à partir des propositions franco-allemandes et britanniques. Une échéance est posée : les ministres des Affaires étrangères doivent soumettre un projet au Conseil européen de décembre 1985.

**25. Méthodologie des travaux de la conférence intergouvernementale.** - En ouverture des travaux formés au total de six sessions avant le Conseil européen de Luxembourg, le président de la Commission, Jacques Delors, soulignant l'importance de la tenue de cette Conférence (« D'ici à l'an 2000, il n'y aura peut-être pas de convocation d'une nouvelle conférence ») en fixe les objectifs et compétences ainsi que les procédures (Bull. CE. 9/85, p. 7). A ce titre, il met en avant l'exigence d'un cadre juridique unique pour deux raisons : établir d'une part, le lien étroit entre le champ matériel (économie, social, politique monétaire) et la coopération politique et d'autre part signifier que la marche vers l'Union européenne concerne à la fois les peuples des Etats membres et Les Etats non membres. L'approche de la Commission soutenue par la présidence luxembourgeoise s'en tenant à l'essentiel a permis un bon déroulement de la conférence et l'avancée rapide de ses travaux en dépit des réticences exprimées comme on sait par plusieurs Etats. Selon l'analyse de J. De Ruyt, membre de la représentation permanente de la Belgique, cela s'explique par l'inclusion par la Commission dans les travaux d'un volet important consacré au marché intérieur reprenant le Livre blanc portant la marque de son vice-président chargé du Marché intérieur, le britannique Francis Cockfield. La réalisation d'un espace sans frontières intérieures et la dimension libérale qu'il comportait nécessitaient une réforme institutionnelle non guidée dès lors par des motifs relevant exclusivement de l'intégration européenne mais suivant « une justification tout économique » (*op. cit.*, p. 71) ; la raison économique venant en quelque sorte au soutien de la passion politique. De plus, l'attention portée à la mise en œuvre d'une politique de développement régional introduite en 1975 avec en arrière-plan déjà les aspects budgétaires de la contribution britannique, recevait les faveurs des pays méditerranéens.

**26. Participation marginale du Parlement européen.** - L'agenda institutionnel *stricto sensu* était zébré par la participation du Parlement européen à la décision sous trois formes (consultation, coopération, codécision) assortie d'un pouvoir d'exécution échéant à la Commission. Lors de sa première réunion, la CIG a décidé que le Parlement européen pouvait faire valoir son point de vue. Des rencontres sont envisagées entre les divers acteurs (3 au total dont une le 22 octobre au cours de laquelle le « caractère fragmentaire, imprécis et peu cohérent » du projet fut évoqué au regard de celui adopté en 1984, (V. *supra* n° 16). Par ailleurs, et naturellement chaque délégation était en mesure d'avancer ses propositions avec comme date butoir, le 15 octobre, ce qu'elles firent toutes à l'exception notable du Royaume-Uni. La France présentait ainsi un Acte d'Union européenne dont l'article 1<sup>er</sup> retenait : « L'Union européenne comprend les Communautés européennes, d'une part, et la coopération politique, d'autre part ». Ce « "chapeau" aux modifications recherchées (...) réalisait l'unicité, voulue par la Commission » (RI n°387, Sénat, 22 mai 1986, p. 17).

**27. Avancée des travaux de la conférence intergouvernementale.** - Au terme des quatre réunions de la CIG au niveau ministériel à la fin du mois de novembre, un rapport de la présidence luxembourgeoise de la CIG faisait l'état de ses travaux en indiquant qu'elle s'était

concentrée sur plusieurs domaines (marché intérieur, capacité monétaire, cohésion économique et sociale, technologie, environnement, politique sociale et de l'emploi, coopération politique européenne). Cette méthode assurant une relative brièveté aux travaux de la CIG. En revanche, concernant les institutions, la place du Parlement européen constitue un point de fixation, « aucune synthèse n'a pu être faite, surtout en présence d'objections fermes et persistantes d'autres gouvernements » (rapport de la Présidence au Conseil européen, 27 novembre 1985, SN 4237/85). Simultanément un court projet de traité sur la CPE est produit, poursuivant « la recherche d'une formulation et d'une mise en œuvre en commun d'une politique étrangère ». Ce document précise qu'une « prolongation, même pour des raisons justifiables n'est pas une garantie d'amélioration des résultats » ; la nécessité d'aboutir à la signature rapide d'un nouveau traité est mise en avant. En attendant le prochain Conseil européen de Luxembourg, les ministres des affaires étrangères se retrouvèrent « en conclave » le 1<sup>er</sup> décembre pour constater qu'outre les pouvoirs du Parlement européen, des divergences persistaient s'agissant des aspects monétaires et du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. L'ensemble de ces points va constituer le plat de résistance du Conseil européen de Luxembourg ouvert le lendemain.

**28. Conseil européen de Luxembourg (2-3 décembre 1985).** - Il revient aux membres du Conseil européen la délicate mais indispensable mission de parvenir à un accord, fût-ce au prix de concessions sous peine de perpétuer l'apathie européenne. Au bout d'une trentaine d'heures, le Conseil européen abandonne les formules très générales de ses précédentes rencontres en publiant des conclusions dont le degré de précision reflète l'intensité des débats selon les 7 thèmes retenus par la CIG. 1° Le marché intérieur est abordé comme un espace sans frontières - formule à la charge politique plus forte selon la Commission et plusieurs États membres- à réaliser avant le 31 décembre 1992, une déclaration précise que cette date n'emporte pas d'effets juridiques (V. *infra* n° 54). Néanmoins cette perspective implique un recul de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée au sein du Conseil en particulier en matière de rapprochement des législations. 2° La capacité monétaire est envisagée sous la forme d'une simple coopération. 3° La cohésion économique sociale est nommée, elle a notamment pour objectif de réduire les écarts entre régions. 4° La recherche et le développement technologique sont reconnus comme une compétence complémentaire des États. 5° L'environnement devient une compétence communautaire suivant un registre subsidiaire. 6° La politique sociale est abordée comme faisant l'objet d'une harmonisation par des prescriptions minimales concernant la sécurité et la santé des travailleurs sans menacer des mesures nationales comportant un plus haut niveau de protection. 7° Le projet de traité sur la coopération européenne en matière de politique étrangère formé de 12 articles est allégé par rapport au projet de la CIG.

**29. Acte unique pour deux dates de signature.** - Le 5 décembre le président du Conseil européen souligne la position d'attente de deux États, le Danemark et l'Italie, et fixe au 16 décembre la date de réunion de la CIG au niveau ministériel pour finaliser et statuer sur le texte, ce qui au final représente un délai de négociation plutôt bref au regard des chausse-trapes et obstacles censément dressés. Surtout la note du 5 décembre annonce un Acte unique dont elle est l'objet (Conf-RGEM 119/1/85). Ainsi l'idée de la France (V. *supra* n° 26) d'un Acte, prend corps, délestée néanmoins de la référence à l'Union européenne, l'article 1<sup>er</sup> retenant que les Communautés et la CPE contribuent à son établissement. Cette association est centrale dans la mesure où l'approfondissement des Communautés se fait dans leur prolongement, mais pas « hors de », en sorte que l'Union européenne qu'appellent de leurs vœux de nombreux États membres vient s'ajouter et non retrancher aux Communautés existantes. Finalement, les ministres des Affaires étrangères se réunirent le 19 décembre, et à cette occasion fut levée la réserve sur la cohésion par la Grèce, l'Irlande et l'Italie. La signature étant prévue pour le 27 janvier à Luxembourg, la présidence des Pays-Bas prenait le relais afin de réaliser le traditionnel toilettage juridico-linguistique. Cette période était également employée pour lever les réserves du Danemark et de l'Italie. L'assemblée du premier, le Folketing demandait à son ministre des Affaires étrangères de poursuivre les négociations au motif d'un accroissement

trop important des pouvoirs du Parlement européen menaçant la souveraineté danoise, tandis que le gouvernement italien était dans l'attente de la décision de son parlement, s'étant engagé à subordonner son acceptation définitive à cette dernière, ce qui avait pour effet de fermer davantage l'hypothèse d'une renégociation. Si bien qu'un report en février s'imposait. Seulement entretemps l'opposition persistante du Folketing, trouvant sa source dans le refus des partenaires du Danemark d'ouvrir à nouveau ces négociations, conduisait le gouvernement à organiser une consultation populaire. Dès lors l'alternative était simple, attendre son issue et prendre le risque d'un blocage en cas de vote négatif ; signer sans attendre et donner l'impression de négliger l'expression populaire danoise. Le second fut jugé le moindre de ces maux par la plupart des États à l'exception de la Grèce et de l'Italie jugeant la première voie préférable. Les ministres des affaires étrangères du premier groupe d'États signèrent l'Acte unique le 17 février tandis qu'une fois connu le résultat au Danemark dix jours après, (56,2% de vote en faveur du futur traité) le lendemain, le 28 février les ministres des trois derniers États membres signèrent à La Haye l'Acte unique. En attendant la ratification dans les États membres, la position du Parlement européen était connue de tous sans qu'elle ait une influence juridique sur le processus de révision.

**30. Position du Parlement européen.** - Par deux résolutions, le Parlement européen exprima d'abord ses craintes puis sa déception. Les premières parcourent sa résolution du 11 décembre 1985 adoptée en réaction aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg dont les réponses « sont restées incomplètes et ne permettent pas la réalisation des buts indiqués dans le mandat de la Conférence » (JOCE n° C 352, 31 déc. 1985). La seconde du 16 janvier 1986 porte sur le texte approuvé les 16 et 17 décembre 1985 par la CIG, à qui le Parlement européen demandait précisément de faire le nécessaire pour une série de propositions dont celle « de parvenir à une réelle procédure de codécision ». Elle est émaillée de contradictions dans la mesure où relevant « quelques modestes progrès » ne constituant « aucunement la véritable réforme de la Communauté dont ses peuples ont besoin », au point de demander un réexamen des « résultats des travaux de la Conférence avant 1989 », les députés entendent exploiter « évidemment jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique – s'il est ratifié » (JOCE n° C 36, 17 fév. 1986). Pour l'essentiel, hormis la demande d'un réexamen, cette résolution procède du rapport de la commission institutionnelle fait par A. Spinelli (Document A-2/199/85, 13 janvier 1986).

**31. Ratification heurtée de l'Acte unique européen.** - Sans succès et en contradiction avec le droit des traités, la Commission et le Parlement européen demandèrent en mars une application anticipée de l'Acte unique, qui ne pouvait être réalisée qu'après la ratification par l'ensemble des États membres. Pour autant et comme le souhaitait la CIG des décisions pouvaient être prises indépendamment de son entrée en vigueur, à savoir une réforme, déjà engagée du règlement intérieur du Conseil, une décision relative à l'exercice par la Commission de son pouvoir d'exécution et l'association du Parlement européen à la CPE. S'agissant du processus de ratification, le Danemark, le 13 juin 1986, la Belgique, le 25 août, le Royaume-Uni, le 19 novembre, et les autres États en décembre - dont la France le 16 décembre (Loi n° 86-1275, JORF, 17 déc. 1986, p. 15107) - déposèrent leur instrument de ratification après y avoir été autorisés par leur parlement respectif. L'objectif étant de célébrer l'entrée en vigueur du nouveau traité en même temps que la nouvelle année. Toutefois en Irlande une action en justice fut déposée à l'encontre du *European Communities Amendment Act 1986* du 24 décembre 1986 valant ratification. L'ordonnance rendue par la Haute Cour répondait favorablement à la requête de M. Raymond Crotty et motivait un examen au fond quant aux questions posées relatives à la constitutionnalité de la loi et à l'exercice des prérogatives internationales du gouvernement. Le juge saisi (*Divisional High Court*) par une décision du 12 février 1987 rejetait les prétentions de M. Crotty, lequel formait un pourvoi devant la *Supreme Court*, qui rendait son arrêt le 9 avril 1987. En substance la Cour suprême irlandaise a considéré d'abord sur la forme que M. Crotty avait un intérêt à agir, ensuite que la Constitution irlandaise (art. 29, § 4, 3°) autorisait l'adhésion aux Communautés et leurs révisions « pour

autant que ces modifications ne changent pas le champ d'activité ou les objectifs fondamentaux des Communautés » (J. O'Connor, L'Acte unique européen devant la Cour suprême d'Irlande, AFDI, 1987, p. 768) et enfin et surtout concernant le processus de ratification, que le gouvernement devait demander le consentement du peuple « pour restreindre, amputer ou paralyser le pouvoir souverain et de poursuivre ces politiques étrangères [celles relevant de la CPE] » (idem, p. 769). Au final, la loi portant dixième amendement de la Constitution (*Tenth Amendment of the Constitution Act 1987*), fut approuvée par référendum le 26 mai 1987 par près de 70% des électeurs (69,9%). L'AUE pouvait enfin entrer en vigueur et clore une séquence longue de plusieurs années pour en ouvrir une autre, engendrant l'Union européenne.

## Section 2 – Étape vers l'Union européenne

**32.** A partir de sa seule présentation (*V. infra*, n<sup>os</sup> 33 s.), l'ensemble des auteurs et commentateurs de l'AUE souligne son caractère doublement asymétrique en ce sens qu'il opère d'une part une séparation entre les aspects communautaires et la CPE (*V. infra*, n<sup>os</sup> 76 s.) et d'autre part les premiers sont diversement appréciés selon qu'ils relèvent du système institutionnel ou du champ matériel, déceptions pour celui-là (*V. infra*, n<sup>os</sup> 37 s.), satisfactions pour celui-ci (*V. infra*, n<sup>os</sup> 51 s.).

### Article. 1. – Présentation de l'Acte unique européen

**33. Structure de l'Acte Unique européen.** - L'AUE (JOCE n° L 169, 29 juin 1987) s'ouvre classiquement sur un Préambule, s'ensuivent un titre I « Dispositions communes » assurant la liaison entre les Communautés européennes et la CPE et mentionnant pour la première fois dans un texte de droit primaire le Conseil européen ; un titre II contenant les dispositions portant modifications des traités instituant les Communautés européennes ; un titre III posant les dispositions sur la coopération européenne en matière étrangère et un titre IV Dispositions générales et finales. Il se referme sur un Acte final qui ne fait pas partie à proprement parler du traité relatif, à 11 déclarations adoptées par la CIG, assorties de 9 déclarations émanant d'institutions (présidence du Conseil et Commission) et d'États (collectivement ou individuellement, Grèce, Irlande, Portugal, Danemark) dont elle a pris connaissance. Ces déclarations n'emportent aucun effet juridique. Les premières peuvent servir à une interprétation de l'AUE tandis que les secondes sont purement unilatérales et doivent à ce titre « être considérées comme des déclarations d'intention, politiquement révélatrices mais juridiquement inopérantes, sinon le cas échéant en tant qu'opposables à leurs auteurs » (D. Simon, De l'Acte Unique au Marché Unique, *JDI*, 1989. 269). Au total, cette première réforme d'ensemble des traités est d'un volume modeste formé avec ses 34 articles, mais plus que la quantité importent la densité et la finalité. Comme l'a affirmé J. Delors : « Si j'ai dit souvent que l'Acte unique était mon traité préféré, c'est aussi parce que ce traité n'a pas un pouce de graisse, un peu comme le traité CECA » (Mémoires, Pocket, 2004, p. 284).

**34. Objectif de l'Acte unique européen.** - Que l'ensemble de ces modifications relèvent d'un même traité traduit la volonté des États membres selon les termes de l'alinéa 1 du Préambule « de poursuivre l'œuvre entreprise à partir des traités instituant les Communautés européennes et de transformer l'ensemble des relations entre leurs États en une Union européenne ». Cette intention est confortée par l'article 1<sup>er</sup> de l'AUE indiquant : « Les Communautés européennes et la coopération politique ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne ». Ainsi, l'AUE ne réalise pas cette dernière, l'acronyme est inchangé, mais il n'est pas l'Acte de l'Union européenne, il constitue une étape sur cette voie, laquelle passe par l'addition au marché d'une projection politique attachée au cadre institutionnel existant. Cette approche retarde à la fois la survenance de l'Union européenne mais en facilite à terme sa réalisation puisqu'elle la vide progressivement de sa connotation fédéraliste.

**35. Dualité dans l'unité.** - L'AUE repose sur une dualité dans l'unité en ce sens que suivant plusieurs dispositions, les Communautés et la CPE reposent non seulement sur des bases distinctes mais procèdent d'une inspiration distincte. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3 assure une dissociation quant aux sources juridiques applicables entre système communautaire et la coopération politique, que relaie l'article 3 s'agissant des « pouvoirs et compétences respectives des institutions des Communautés et des « institutions et organes en matière de coopération politique européenne » tandis que l'article 31 insiste à ce sujet en stipulant que la Cour de justice est celle des Communautés et que l'article 32 assure une étanchéité entre les deux volets de l'AUE, aucune de ces dispositions n'affectant les traités communautaires et les modifications dont ils ont pu faire par le passé l'objet. Pour autant, les Communautés possèdent des attributions en matière extérieure, en particulier s'agissant du commerce international aussi l'article 30, § 5, retient que « les politiques extérieures de la Communauté européenne et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne doivent être cohérentes ». Il revient à la présidence du Conseil et à la Commission de veiller à cette cohérence. A l'exception de ce point de contact, la dissociation est claire.

**36. Reconnaissance du Conseil européen.** - De manière ambiguë, par sa mention pour la première fois dans le Titre I (Dispositions communes), le Conseil européen semble incarner un élément commun mais aucun rôle ne lui est attribué dans le volet communautaire ou la CPE (V. F. Capotorti, *Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique*, in *Liber amicorum PESCATORE*, 1987, Nomos, p. 87). Sa composition est fixée à l'article 2, il « réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des affaires étrangères et par un membre de la Commission », elle le détache à la différence du Sommet de Paris de 1974 du Conseil. Bien avant son institutionnalisation par le traité de Lisbonne et alors même que ses attributions ne sont pas définies comme elles l'auraient pu être sur la base de la Déclaration de Stuttgart (V. *supra* n° 13), il occupe une place littéralement centrale et en surplomb dans l'édifice européen. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter précisément à la Déclaration de 1983 lui reconnaissant la capacité de donner « des lignes directrices d'ordre politique général pour les Communautés européennes et la coopération politique européenne ». Ce positionnement a été très tôt perçu comme une menace à l'égard du système institutionnel communautaire, pensé comme clôt, et en particulier à l'autonomie du Conseil des ministres, ce qui explique qu'il soit précisé qu'il se réunit « au moins deux fois par an » alors que le communiqué fondateur du Sommet de Paris recommandait des réunions « trois fois par an et chaque fois que nécessaire ». Sur le temps long, ce que l'essence politique du Conseil européen commande ne saurait être contrarié par la raison juridique, s'il n'est pas reconnu par l'AUE comme une institution, il amorce son institutionnalisation à côté des modifications apportées.

Article. 2. – Déceptions institutionnelles

**37.** Deux termes se détachent du discours dominant dans les institutions européennes à la charnière des années 1970 et 1980 : démocratie (V. *infra*, n<sup>os</sup> 38 s.) et efficacité (V. *infra*, n<sup>os</sup> 46 s.). Que le premier conserve une part d'actualité dit assez que le second n'est plus une préoccupation.

§ 1. - Démocratiser le système institutionnel communautaire

**38. Promotion institutionnelle du Parlement européen.** - Le chapitre I du titre II est consacré aux dispositions relatives au traité CECA, qui conclut pour une durée de 50 ans a expiré le 23 juillet 2002 dans l'indifférence quasi-générale, à l'exception de la descente symbolique de son drapeau bicolore bleu et noir, étoilé, en présence du président de la Commission européenne (R. Prodi). Il suffit de relever qu'il porte sur l'adjonction à la Cour de justice d'une juridiction « chargée de connaître en première instance (...) de certaines catégories de recours formés

par des personnes physiques ou morales » (V. *infra* n° 49). Le chapitre suivant contient une section I relatives aux dispositions institutionnelles assurant la promotion de l'Assemblée qui devient suivant les termes de l'article 3, « désormais dénommé[es] comme ci-après » Parlement européen. L'AUE entérine ce changement opéré à l'initiative de ses membres par la résolution du 30 mars 1962 relative à la dénomination de l'Assemblée (JOCE n° C, 26 avr. 1962). L'Assemblée portait en allemand, en italien et en néerlandais le nom de "Parlement européen", elle a donc opté pour la même appellation en français, ce qui fut vivement dénoncé par le Gouvernement français qui s'est tenu à la dénomination officielle contenue dans les traités jusqu'à l'AUE. Au-delà de ce changement, le Parlement européen a bénéficié d'une meilleure association à la production du droit dérivé, qui est restée en deçà de ses attentes et des réflexions précédant l'AUE dans la mesure où *in fine* son rôle demeure consultatif au terme d'une procédure formée de deux lectures et nommée coopération. Certes, le Parlement s'était montré favorable à une telle innovation, proche de l'actuelle procédure, mais c'était en 1963 (Résolution sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, 27 juin 1963). Ce qui était ambitieux à ce moment-là devient inapproprié une vingtaine d'années plus tard ; l'institution de 1986 ne pouvant avoir les ambitions de celle de 1963, ne serait-ce qu'en raison de son mode d'élection.

**39. Instauration d'une procédure de coopération.** - L'article 6 AUE institue une procédure de coopération emblématique de l'AUE en ce sens qu'elle représente un stade intermédiaire dans la réalisation d'un objectif comme il l'est s'agissant de la transformation des Communautés en Union. De même, la coopération est - après la procédure de concertation instaurée en matière budgétaire par la Déclaration commune entre l'Assemblée, le Conseil et la Commission du 4 mars 1975 (JOCE n° C 89, 22 avr. 1975, V. G. Isaac, *La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970*. RTD Eur. 1977. 736) -, une étape entre la procédure de consultation au terme de laquelle le Parlement européen émet un avis sur une proposition de la Commission destinée au Conseil et une codécision imparfaitement réalisée par le traité suivant, celui de Maastricht en 1992, « en permettant une conclusion asymétrique de la procédure » (D. Blanc, « Le Parlement européen législateur », in M. Blanquet (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruylant, 2011, p. 115). En substance, cette nouvelle procédure parlementaire décrite à l'article 7 AUE, permettait au Parlement européen de se prononcer en première lecture sur une proposition de la Commission puis lors d'une seconde sur une position commune du Conseil adoptée à la majorité qualifiée (portant donc mal son nom) et dans l'hypothèse de son rejet (avérée au total 5 fois), celui-ci ne pouvait être surmonté qu'à l'unanimité par le Conseil. Cette nouvelle procédure parlementaire est conçue à partir de l'approche consensuelle de la Commission mais à l'inverse de celle-ci puisqu'en ouverture des négociations préparatoires à l'AUE son président évoquait un passage du vote à l'unanimité vers la majorité qualifiée en cas d'avis favorable du Parlement européen sur la proposition de la Commission (Bull. CE. 9/1985, p. 10).

**40. Disparition d'une procédure condamnée *ab initio*.** - Dans son expression finale, la procédure de coopération s'analyse davantage comme un veto suspensif que comme un partage de la décision avec le Conseil, le Parlement européen ne se voyant reconnaître un titre à agir que sous la forme d'une « faculté d'empêcher » suivant les termes de Montesquieu. Cette chrysalide procédurale entre consultation et codécision était par avance condamnée, dès 1990 les députés européens appelèrent de leurs vœux sa suppression (résolution du 22 novembre 1990, JOCE n° C 324, 24 déc. 1990). Envisagée par les négociateurs du traité d'Amsterdam (1997), puis par ceux du traité de Nice (2001), elle fut réalisée par le traité de Lisbonne au terme d'un processus conduisant à la réduction drastique de son domaine.

**41. Extinction de la procédure de coopération.** - Initialement, le domaine tracé par l'article 6 AUE était sélectif en portant sur 10 articles se répartissant en deux catégories, ceux existants et ceux introduits par l'AUE. L'observateur peine à trouver une cohérence à un champ d'application hétérogène si ce n'est que la procédure de coopération est réservée au traité CEE.

Appartiennent à la première les articles favorisant l'intégration économique, l'article 7 affirmant le principe de non-discrimination, l'article 49 relatif à la libre circulation des travailleurs, les articles 54-2 et 56-2 reconnaissant la liberté d'établissement et partiellement l'article 57 qui régissait la reconnaissance mutuelle des diplômes et l'accès aux activités non salariées. Relèvent de la seconde les dispositions participant d'abord de la réalisation du marché intérieur (V. *infra* n°53 s.), au premier rang desquelles figure l'article 100 A, si essentiel à la constitution d'un marché intérieur européen par l'harmonisation des législations, puis on trouve l'article 100 B qui permet une équivalence des législations. Viennent ensuite en contrepoint du marché, deux dispositions inspirées à des degrés divers par l'expression d'une solidarité communautaire. Sont concernés l'article 118 A permettant l'adoption de prescriptions minimales pour l'amélioration des conditions de travail et l'article 130 E traitant des décisions d'application relatives au FEDER. Enfin, la politique de recherche et de développement technologique est la seule nouvellement consacrée à naître coiffée de la procédure de coopération : et ce, en vertu de l'article 130 Q-2. Les traités successifs de Maastricht et d'Amsterdam ont étendu puis concentré le domaine de la procédure, le premier l'a enrichi par 11 nouveaux articles alors que le second en a fait la procédure exclusive de 4 articles relevant de l'UEM. Quelle que soit l'assiette de la procédure de coopération, elle se caractérise par un régime juridique commun, ces dispositions sont régies par la majorité qualifiée au sein du Conseil. Pour autant, si toutes les matières qui relèvent de la coopération sont adoptées à la majorité qualifiée, la réciproque n'est pas vraie pour les matières adoptées à la majorité qualifiée. Cette logique inachevée va perdurer jusqu'au traité de Lisbonne réalisant plus de 20 ans après avec la procédure législative ordinaire l'alliance entre ce mode de votation et la codécision. Si l'AUE retarde la venue d'une procédure de codécision il la prépare cependant sur un registre également négatif d'une « faculté d'empêcher »

**42. Apparition d'une « codécision passive ».** - Les articles 8 et 9 AUE attribuent un pouvoir d'avis conforme au Parlement européen et modifient en ce sens les articles 237 et 238 portant respectivement sur les traités d'adhésion et accords d'association prévoyant par ailleurs l'unanimité du Conseil de sorte qu'ils reprennent exactement les propositions faites par le comité Dooge (V. *supra* n° 18). Tout l'intérêt de l'avis conforme est là : il confère simultanément un droit d'approbation au Parlement et un droit de veto à chaque État membre. Le droit communautaire ne découvre pas cette notion d'avis conforme avec l'AUE, elle préexistait dans le traité CECA (article 58-1 par exemple). Une analyse différente vaut cependant pour la CEE, cet avis conforme reconnaît un droit de veto insurmontable, puisque le Conseil doit se prononcer conformément à la position défendue par le Parlement européen mais elle ne fait pas de l'Assemblée un co-auteur de la décision.

**43. Transformation en procédure d'approbation.** - Il est à relever que le comité Dooge employait le terme d'approbation, qui rend mieux compte de la réalité du pouvoir détenu par les députés européens ; le traité de Lisbonne a substitué l'expression à celle d'« avis conforme ». Les caractères de la procédure demeurent inchangés, aujourd'hui comme hier, le Parlement européen est face à une alternative en matière d'adhésion ou d'association, accepter ou refuser la proposition avancée par le Conseil. Néanmoins, pour limiter cet aspect réducteur, pour ou contre et pour tenir compte de la pratique, le Parlement européen s'est efforcé d'agir le plus en amont possible des négociations que ce soit pour l'adhésion ou l'association d'un pays tiers et a modifié en ce sens son règlement intérieur. Bien que l'intensité de la procédure d'avis conforme ne fasse aucun doute, son usage est appelé à demeurer exceptionnel, réservé qu'il est aux traités d'adhésion et d'association parfois assimilés à des aspects para ou quasi-constitutionnels (V. Propositions de la Commission, Bull. CE. 1985, p. 13). Ainsi l'avis conforme est limité dans son domaine et inapproprié quant à ses modalités, ce qui n'a pas empêché les auteurs des traités suivants d'en étendre l'emprise et d'en faire une procédure législative spéciale à côté de la procédure de consultation.

**44. Extension du domaine de la consultation.** - Le traité de Rome comporte à l'origine un nombre limitatif (18) de dispositions prévoyant obligatoirement la consultation de l'Assemblée. Aussi obtient-elle dès 1960 d'être saisie à titre facultatif et n'aura de cesse que d'étendre le champ d'une prérogative certes sans portée juridique, mais en ces temps-là si l'avis ne valait rien, rien ne valait l'avis ! L'AUE lui donne partiellement gain de cause en apportant au domaine de la consultation obligatoire 8 nouveaux articles concernant la CEE. La logique qui l'anime est à chercher du côté des nouvelles compétences attribuées à la Communauté (V. *infra* n° 66 s.), qu'il s'agisse de la cohésion économique et sociale (art. 130 D), la recherche (art. 130 Q-1), l'environnement (art. 130 S) ou encore de la possibilité offerte de l'adjonction d'une juridiction de première instance à la Cour (art. 168 A) et des modifications afférentes s'agissant du statut de la Cour (art. 188). A cela s'ajoutent les dispositions relatives à l'harmonisation fiscale (art. 99) et aux pouvoirs d'exécution de la Commission (art. 145). Pas plus que leurs prédécesseurs, les auteurs de l'Acte unique ne semblent guidés par des critères facilement identifiables, hormis la combinaison systématique entre l'unanimité et les nouveaux cas de consultation, si bien que ce faible progrès quant à la démocratisation de l'élaboration du droit dérivé ne va pas de pair avec son efficacité autre enjeu de la révision des traités.

**45. Occasion manquée d'une Europe des citoyens.** – Visiblement le moment n'était pas venu pour que l'approfondissement du marché s'accompagne du lancement d'une Europe des citoyens. L'AUE représente à cet égard une occasion manquée après pourtant des travaux encourageants. Lancés par le Conseil européen de Fontainebleau (V. *supra* n° 17), le comité pour l'Europe des citoyens, présidé par P. Adonnino, ancien député européen italien, a remis à celui de Milan (28 et 29 juin 1985) son rapport final - après avoir présenté son premier rapport à Bruxelles (29 et 30 mars 1985) -, dans lequel il explicite sa démarche et l'appui qu'il a reçu en particulier du Parlement européen et de la Commission. C'est ainsi qu'il estime : « que sa meilleure contribution à l'Europe des citoyens devrait être une combinaison de propositions spécifiques à mettre en œuvre sans attendre et d'objectifs à plus long terme qui feraient de la Communauté une réalité plus tangible pour ses citoyens » (Bull. CE. supp. n°7/85, p. 20). Seulement, cette démarche ne nécessitant pas une révision des traités a pour effet au regard des divisions entre Etats quant à la constitution d'un statut individuel édifié sur le modèle communautaire et quant au régime applicable aux ressortissants des pays tiers d'en reporter l'échéance. Cette sensibilité étatique ressort de la déclaration générale n°6 de la conférence relative aux articles 13 à 19 de l'AUE : « Aucune de ces dispositions n'affecte le droit des États membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités », doublée d'une déclaration politique des gouvernements des États membres relative à la libre circulation des personnes appelant à une coopération entre eux dans ces domaines. En attendant l'invention d'une citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht (V. Citoyenneté, Eur.) le régime juridique applicable aux personnes est fondu dans l'espace sans frontières et ressort pour l'essentiel de leur libre circulation.

## § 2. - Efficacité du système institutionnel communautaire

**46. Recherche d'une meilleure efficacité du mode de votation du Conseil.** - La perspective de l'élargissement, la persistance du compromis de Luxembourg de 1966 (V. Conseil de l'Union européenne, Eur.) débouchant sur « un devoir de consensus » (A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, t. 3, 2000, p. 185) entre membres du Conseil et la nécessité d'approfondir le marché commun occupaient les esprits et trouvaient une réponse dans le recours étendu en son sein à la majorité qualifiée. A cette aune, la déception institutionnelle est au rendez-vous au regard des suggestions du Comité Dooge, préconisant « l'adoption d'un nouveau principe général selon lequel les décisions devront être prises à la majorité qualifiée ou simple ». L'AUE opère une extension contenue de la majorité qualifiée dans la mesure où son champ couvre d'abord 4 nouvelles dispositions intéressant le tarif douanier commun (art. 28), la libre prestation de

services (art. 59), la libéralisation des mouvements capitaux (art. 70), les transports (art. 84), auxquelles s'additionnent celles régies par la procédure de coopération impliquant un vote à la majorité qualifiée. Cette première approche quantitative doit être affinée. D'une part, le retour à la pratique du vote au début des années 1980 confortée par la réforme de son règlement intérieur (JOCE n° L 291, 15 oct. 1987), envisagée lors des travaux relatifs à l'AUE a permis de donner un plein effet à la révision opérée par l'AUE (V. S. Novak, Usages du vote à la majorité qualifiée de l'Acte unique européen à nos jours: une permanence inattendue, Notre Europe, Etudes & recherches, 2011, n°88). D'autre part, l'article 100 A a révélé l'ensemble de ces potentialités en facilitant le rapprochement et l'harmonisation de pans entiers des législations nationales par le recours à la majorité qualifiée (V. *infra* n° 58).

**47. Faible promotion des compétences d'exécution de la Commission.** - À l'origine, le traité CE par son article 155 accordait au Conseil la faculté de déléguer à la Commission un pouvoir d'exécution. Historiquement, les secteurs soumis à la législation communautaire, de par leur technicité et de par leur variété, ont poussé le Conseil à déléguer massivement l'exécution des actes qu'il adoptait. Bien que convaincu de la nécessité de déléguer son pouvoir à la Commission, le Conseil redoutait que la définition des mesures d'exécution ne lui échappe. Pour ce faire, il décida d'assortir ces délégations de comités, composés de représentants des États membres, chargés au fond d'encadrer l'exercice par la Commission de ses pouvoirs délégués. Progressivement, ce système (la « comitologie ») admis par la CJCE (Köster, 17 décembre 1970, aff. 25/70, ECLI:EU:C:1970:115) a suscité des inquiétudes exprimées par le Parlement, puis par la Commission. De son côté, le Conseil devenait de plus en plus réticent à confier à la Commission les compétences nécessaires à l'exécution des règles qu'il élaborait. Son attitude constituait un facteur aggravant de l'atonie décisionnelle dans laquelle était plongée la Communauté. Une rationalisation du recours aux comités, ainsi que le renforcement de la fonction exécutive de la Commission devenait indispensable comme le rappelait opportunément la Déclaration solennelle sur l'Union européenne (« Les chefs d'États ou de gouvernement (...) confirment l'intérêt qu'il y a à faire plus fréquemment usage, dans le cadre des traités, de la délégation de compétences à la Commission ». Cette volonté est exprimée à sa façon par l'article 10 AUE complétant l'art 145 CEE : « Le Conseil (...) confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ».

**48. Visages successifs de la comitologie.** - Ce dispositif appelait, selon les vœux de la Conférence formulés dans une déclaration annexée à l'Acte unique, l'adoption d'un acte contenant « les principes et les règles sur la base desquels seront définies, dans chaque cas, les compétences d'exécution de la Commission ». Ce qui fut réalisé par la décision n° 87/373 du 13 juillet 1987 fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JOCE n° L 197, 18 juil. 1987). Toutefois, alors que l'AUE était censé assurer « la promotion de la Commission au rang d'exécutif de droit commun » (C. Blumann, Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen, RTDE. 30) le Conseil conservait un important pouvoir en la matière, se réservant le droit de décider en dernier ressort. Si bien que l'AUE, augmenté de la décision de 1987, loin d'éteindre cette querelle de la comitologie l'entretint et généra un important contentieux interinstitutionnel. Au point qu'une série de décisions viendra amender celle de 1987 (*Modus videndi* en 1994, décision de 1999). Une solution satisfaisante est en définitive apportée 30 ans plus tard avec le traité de Lisbonne puisque la Commission se voit reconnaître une compétence de principe, sous réserve des termes de l'art. 291, § 2, TFUE : « Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ». Cette disposition ne met pas fin à la comitologie, qui relève désormais du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États

membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JOUE n° L 55, 28 fév. 2011), lequel a fait l'objet d'une proposition de révision (COM(2017)85 final, 14 fév. 2017). Ainsi, l'AUE n'apporte pas une réponse définitive à l'emprise du Conseil sur les modalités d'exécution du droit dérivé par la Commission, mais, à l'instar de la participation du Parlement européen à son élaboration, il ne représente qu'une étape (V. J.-C. Piris, *La comitologie : vers l'épilogue d'une longue saga ?*, in *Chemins d'Europe. Mélanges Jean-Paul Jacqué*, 2010, Dalloz, p. 54. En revanche, en matière juridictionnelle son apport est décisif.

#### **49. Adjonction d'une juridiction de première instance auprès de la Cour de justice. -**

L'augmentation progressive et régulière du nombre d'affaires jugées par la Cour de justice l'a conduit à avancer la création d'une juridiction spécialisée dans le contentieux de la fonction publique, à la jurisprudence pour l'essentiel fixée tout en représentant un volume important des jugements et présentant un caractère essentiellement technique (V. E. Van Ginderachter, *Le tribunal de Première Instance des Communautés européennes*, *CDE*.1989. 63). Aussi a-t-elle à la faveur des travaux préparatoires, par la voie de son président, repris cette idée d'une nouvelle juridiction, d'autant plus que la perspective d'une réforme globale des traités était susceptible d'ajouter encore à sa charge. Dans ces conditions, le comité Dooge affirme sans mal que la CJCE doit « être allégée de manière appropriée de tâches qui lui incombent en matière de conflits entre fonctionnaires et institutions ». Cette intention s'incarne dans l'article 11 TUE insérant un article 168 A (257 TFUE) ouvrant la possibilité au Conseil d'une part, d'« adjoindre à la Cour de justice une juridiction chargée de connaître en première instance (...) de certaines catégories formées par des personnes physiques ou morales » et d'autre part, d'assortir ces décisions d'un « pourvoi, porté devant la Cour de justice, limité aux questions de droit ». De sorte que l'allègement de la Cour de justice s'accompagne d'un renforcement de la protection des justiciables. Il reste que la nouvelle juridiction est liée à la CJCE, elle lui est adjointe, son autonomie est réalisée en partie par le traité de Nice qui supprime la référence à l'adjonction, mais en aucun cas cette juridiction n'a accédé au rang d'institution à part entière, elle est intégrée à la CJUE conformément à l'article 19 TUE. Elle prend formellement naissance par une décision du Conseil n°88/591 du 24 octobre 1988 créant le Tribunal de Première Instance, en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1990 (JOCE n° L 319, 25 nov. 1988).

#### **50. Transformation du Tribunal de première instance en Tribunal de l'Union. -**

Devenu le Tribunal à la suite de la révision du traité de Lisbonne, cette juridiction est modelée à l'imitation de la Cour de justice s'agissant de son organisation ou de son fonctionnement qui relèvent pour des motifs de souplesse et d'unité du statut de la Cour de justice, que peut en conséquence adapter le Conseil à l'unanimité sans recourir à la procédure de révision des traités (art. 12 AUE modifiant l'art. 188 CEE, 245 CE, puis 281 TFUE). En revanche, l'AUE fixe directement certains aspects touchant à ses membres, comme la Cour de justice, ils « sont nommés d'un commun accord pour six ans par le gouvernement des États membres », tandis qu'un renouvellement partiel tous les trois ans est prévu, mais ils doivent posséder « la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles » alors que pour la Cour de justice les « plus hautes fonctions juridictionnelles » sont visées. Le traité de Nice a modifié les termes de cette hiérarchie capacitaire, celle-ci exigeant « les plus hautes fonctions », celle-là de « hautes fonctions ». A partir de la création du TPI, ses attributions ont constamment progressé au point qu'à partir du traité de Nice il devient le juge de droit commun du droit communautaire ce qu'entérine le traité de Lisbonne (V. *Tribunal de l'Union européenne*, Eur.). L'AUE doit être créditée d'une réforme ayant pour effet de réduire les délais de jugement devant la Cour de justice et de placer davantage son office sous l'ombrelle de Cour suprême de l'Union.

#### **Article. 3. – Satisfactions matérielles**

**51.** Intimement lié à l'idée d'un espace sans frontières intérieures, si l'AUE doit être jugé à l'aune de cet objectif (V. *infra*, n<sup>os</sup> 52 s.), il participe des satisfactions matérielles. L'appréciation des compétences communautaires qu'il consacre était plus délicate, mais à trente ans de

distance, le constat de son caractère décisif s'impose tant il structure des politiques européennes devenues essentielles (V. *infra*, n<sup>os</sup> 66 s.).

## § 1. Objectif d'un espace sans frontières intérieures

**52.** Dans la lignée des propositions contenues dans le Livre blanc de la Commission (V. *supra* n° 19), l'AUE donne corps à la réalisation du marché unique en facilitant l'harmonisation des législations (V. *infra*, n<sup>os</sup> 53 s.). En revanche, bien qu'il évoque une Union économique monétaire, celle-ci demeure à l'état de mirage (V. *infra*, n<sup>os</sup> 62 s.), tandis que la politique sociale témoigne d'une grande réserve de la part des rédacteurs de l'AUE (V. *infra*, n<sup>os</sup> 64 s.).

### A. - Réalisation du marché intérieur

**53. Réalisation du marché intérieur avant le 31 décembre 1992.** - L'article 8 A CEE introduit par l'AUE donne une définition, inchangée depuis (art. 27, § 2, TFUE) en vertu de laquelle « il comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée ». Elle emprunte largement à l'arrêt *Gaston Schul* du 5 mai 1982, aff. 15/81, ECLI:EU:C:1982:135, selon lequel l'élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires a pour résultat « la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur » (C. Boutayeb, *La transformation conceptuelle du marché intérieur*, Rev. UE. 2018. 130 ; V. *Marché intérieur*, Eur.). On retrouve mention de ce marché intérieur dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague des 3 et 4 décembre 1982. Mais c'est la Commission qui assure la liaison entre un « large marché intérieur » et un « espace sans frontières dans son Livre Blanc repris à son compte par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1985 (V. *supra* n° 28). A ce titre, la déclaration 3 relative à l'article 8 A CEE opère un renvoi aux « décisions nécessaires à l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le "livre blanc" sur le marché intérieur ». Cette référence vaut également pour la méthode préconisée par la Commission, elle entend « délaissier la notion d'harmonisation des législations des Etats membres au profit de la notion de reconnaissance mutuelle et d'équivalence » (Livre Blanc, p. 6). Est ainsi exprimée la « nouvelle approche » facilitant la réalisation du marché intérieur en limitant autant que faire se peut l'édiction de normes d'harmonisation suivant la résolution du Conseil, du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation (JOCE n° C 136, 4 avr. 1985, V. *Rapprochement des législations*, Eur.).

**54. Calendrier performatif.** - Le calendrier prévu par le Conseil européen de Bruxelles (29 et 30 mars 1985) et repris par le Livre blanc, figure à l'article 8 A : le marché intérieur est progressivement établi « au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ». Bien que la déclaration n°3 en annexe de l'Acte final précise que cette date « ne crée pas d'effets juridiques automatiques », elle entraîne une dynamique normative contribuant largement au succès matériel de l'AUE ; son défaut de portée juridique n'entame pas sa dimension performative (V. F. Schockweiler, *Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du marché intérieur*, RMCUE 1991. 882) . Dans cet esprit, l'article 8 B fixe deux échéances à la Commission (avant les 31 décembre 1988 et 1990) pour renseigner le Conseil sur l'état d'avancement des travaux. Sur cette base, le Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988 « constate avec satisfaction que, à mi-chemin de l'échéance de décembre 1992, la moitié du programme législatif nécessaire à la mise en place du grand marché est déjà pratiquement réalisé ». Deux ans plus tard, celui de Rome (14 et 15 décembre 1990) relève que « les principaux éléments du grand marché intérieur européen sont aujourd'hui en place ». A quelques jours de l'échéance, le Conseil européen d'Edimbourg (11 et 12 décembre 1992) « note avec une satisfaction particulière que le programme du Livre blanc relatif à la création du marché intérieur sera achevé, pour l'essentiel, d'ici au 31 décembre 1992 ». Par précaution, l'article 100 B inséré à la demande de la Commission lui permettait de procéder au « cours de

l'année 1992 (...) avec chaque État membre à un recensement des dispositions (...) n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation ». Dans ce cas, le Conseil pouvait suivant l'article 100 A décider que les dispositions en vigueur dans un État membre soient « reconnues comme équivalentes à celles appliquées par un autre État membre ». Destiné à favoriser le respect de l'échéance fixée par l'AUE et comportant en lui-même sa date de péremption, l'article 100 B a été supprimé par le traité d'Amsterdam.

**55. Eliminations des frontières intérieures.** - Dans son Livre blanc, la Commission a identifié trois frontières internes qu'il convient d'éliminer : des frontières physiques, techniques et fiscales. Pour ce faire l'AUE étend la majorité qualifiée à plusieurs dispositions concourant à une libre circulation généralisée ou prévoyant la procédure de coopération. Néanmoins, la fiscalité demeure régie par l'unanimité selon l'article 99 CE tel que modifié par l'art. 17 AUE, il est simplement amendé pour inciter le Conseil à prendre des mesures d'harmonisation législative « relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects » dans le cadre général de la réalisation du marché intérieur, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1992. A cette fin et pas seulement en matière fiscale, le Livre blanc de la Commission constitue le viatique sur le chemin de cet espace sans frontières, il en constitue la substance même. On la retrouve dans « près de 300 propositions législatives pour lever les barrières physiques, techniques ou fiscales » faites par la Commission et dont « les quatre cinquièmes (...) ont déjà été adoptées », tandis que leur transposition dans les États membres s'accélère » de l'aveu même du président de la Commission (De l'Acte unique à l'après-Maastricht : les moyens de nos ambitions, COM(92) 2000 final, 11 février 1992, dit « Paquet Delors II », p. 6).

**56. Financer les réformes.** - Toutefois, cet environnement institutionnel et cette intense activité normative pour être nécessaires ne sont pas suffisantes. Dans sa communication intitulée : « Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe (COM(87) 100 final, 15 février 1987, dit « Paquet Delors I »), la Commission présente un ensemble de réformes, visant en particulier la PAC et les ressources du budget des Communautés, dont la mise en œuvre conditionne la mise en œuvre de l'AUE. A ce titre, la décision du Conseil du 24 juin 1988, relative au système des ressources propres des Communautés (JOCE n° L 185, 15 juil. 1988) et la réforme de la PAC en 1992 (réforme Mac Sharry) ont participé à la réussite de l'AUE. Ainsi, au-delà des dispositions relatives au marché intérieur, cette révision des traités permet de renouveler de larges pans des Communautés existantes, tel que le droit de la concurrence (V. L. Idot, Brefs regards sur 60 ans de politique de concurrence, Rev. UE. 2018. 639) Un tel succès n'allait pas de soi au regard des précautions prises sous la forme d'une différenciation négative.

**57. Différenciation.** - Prévues par l'article 8 C qu'insère l'article 15 AUE, cette disposition prend en considération les disparités entre États membres, particulièrement les nouveaux (Espagne et Portugal) et la Grèce. Cette intention se traduit par le fait que « la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter » ; elle peut à cet égard « proposer les dispositions appropriées ». Si elles « prennent la forme de dérogations elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possibles au fonctionnement du marché commun ». Cette intégration différenciée est posée en ces termes afin qu'elle ne constitue pas une menace pour l'acquis des Communautés et l'uniformité d'application de son droit. En complément de cette préoccupation, la politique de cohésion économique et sociale (V. *infra* n° 67) a pour objet de réduire les écarts de développements entre régions des États membres. On rencontre une inspiration comparable, respectueuses des singularités de certains d'entre eux, à l'article 100 A, § 4 et 5 (V. *infra* n° 60-61).

**58. Harmonisation des législations.** - Pièce maîtresse de l'AUE, l'article 100 A généralise la majorité qualifiée devant le Conseil, thème qui a parcouru les travaux préparatoires, en relation avec une association plus étroite du Parlement européen par la procédure de coopération. Il

s'agit par pour le Conseil d'arrêter par dérogation à l'article 100 CEE (devenu art. 115 TFUE), et « sauf si le présent traité en dispose autrement », « les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Par ailleurs, à côté de l'intervention du Parlement européen, le Conseil consulte le Comité économique et social, dont le rôle est ainsi conforté. Le choix du terme « mesures », plutôt que celui de directives, instrument normatif privilégié de l'harmonisation des législations et exclusivement mentionné par l'art. 100 CEE, procède de la volonté des rédacteurs de ne pas leur reconnaître une exclusivité ; le règlement ayant sa place à côté de la décision. Cependant, la Commission a indiqué dans une déclaration relative à l'art. 100 A qu'elle entend privilégier « le recours à l'instrument de la directive ». L'articulation entre la règle, l'unanimité, et son exception, la procédure de coopération, ne doit pas tromper, le champ d'application de l'article 100 A CEE est particulièrement étendu, « quasi illimité », pour reprendre l'expression de J. De Ruyt (*op. cit.*, p. 166) puisqu'il vise rien moins que l'ensemble du marché intérieur. A ce titre, le traité de Lisbonne inverse l'ordre en ces deux dispositions, l'ex-art. 95 CE devenant l'article 114 TFUE et atteste de cette révolution copernicienne qui a puissamment contribué à atteindre les objectifs de l'AUE (V. H. J. Glaesner, L'article 100 A un nouvel instrument pour la réalisation du marché intérieur, CDE 1989. 615 ; C. Vial, Bilan de vingt ans de rapprochement des législations nationales : le marché intérieur des marchandises se porte bien, RAE, 2012-1. 43).

**59. Exceptions à l'harmonisation.** - En raison justement du domaine étendu de l'article 100 A, son § 2 contient un certain nombre d'exceptions, il ne s'applique ni aux « dispositions fiscales », ni à celles « relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs ». La sensibilité des premières entre en résonance avec l'article 99 CEE associant unanimité et harmonisation fiscale, couple toujours uni au terme de l'art. 113 TFUE. Les secondes doivent être lues à la fois comme les difficultés inhérentes à l'édification d'une Europe des citoyens (V. *infra* n° 45) et comme les préventions traditionnellement exprimées en matière sociale par le gouvernement britannique. L'ensemble de ces exceptions perdure à l'article 114, § 2, TFUE. Quoi qu'il en soit, en retenant comme modalité la majorité qualifiée, l'art. 100 A alimente le contentieux de la base juridique avec d'autres dispositions maintenant l'unanimité et ne retenant que la consultation parlementaire (V. B. Peter, La base juridique des actes communautaires, *RMCUE*. 1994. 324). Outre ces enjeux, l'harmonisation soulève des difficultés tenant à sa nature, elle présente le risque de s'analyser en une régression. Aussi l'AUE précise qu'« en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs », les propositions de la Commission prennent « pour base un niveau de protection élevé ». Dans la mesure où celles-ci ne peuvent être modifiées qu'à l'unanimité (art. 149, § 1, CEE), il s'agit d'une garantie procédurale importante pour les États attachés au maintien de standards ambitieux, situés en général dans le nord de l'Europe, il est vrai que l'Allemagne et le Danemark ont insisté pour que soit apporté cette précision. Elle a gagné en étendue au fil des révisions successives des traités puisqu'on la trouve exprimée hors de toute référence au rapprochement des législations en matière de santé publique (art. 168 TFUE), de protection des consommateurs (art. 169 TFUE) d'environnement (art. 191 TFUE) ou encore de sécurité (art. 67 TFUE). Le traité d'Amsterdam a précisé que cette protection tenait compte « notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques ».

**60. Exceptions et clauses de sauvegardes.** - La situation géographique particulière de l'Irlande et du Royaume-Uni a pesé sur l'introduction d'exceptions à l'harmonisation et de dérogations prenant la forme de clauses de sauvegarde régies respectivement par les § 4 et 5 de l'article 100 A. Le droit communautaire contient de telles clauses de sauvegarde qui s'analysent en des dérogations limitées dans le temps tandis que le mécanisme prévu au § 4 constitue une exception à l'harmonisation, il vaut « rançon du passage à la majorité qualifiée dans un domaine où auparavant l'unanimité était exigée » (J.-P. Jacqué, L'Acte unique européen, *RTD eur.* 1986. 600). Plutôt que d'étendre le champ de l'art. 100 A, § 2, ou de

maintenir le régime de l'unanimité de l'art. 100, il a été décidé de renvoyer aux exigences de l'article 36 CEE prévoyant un cadre dérogatoire à la liberté de circulation des marchandises augmenté de « la protection du milieu du travail ou de l'environnement » (V. Restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, Eur.). Il est ensuite précisé que les mesures nationales doivent être notifiées à la Commission qui vérifie si elles ne « sont pas un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres ». Contrairement à certaines prévisions, le recours à cette clause a été limité : en cas d' « usage abusif » un recours en manquement peut être engagé directement devant la Cour de justice suivant une procédure simplifiée sans passer au préalable par une phase précontentieuse. La Cour de justice a eu l'occasion de préciser les effets de la notification à la Commission, son rôle et la situation de l'État membre (CJCE, France c/ Commission, 17 mai 1994, aff. C-41/93, ECLI:EU:C:1994:196) et le droit applicable en cas de réglementation nationale plus sévère (CJCE, Kortas, 1<sup>er</sup> juin 1999, aff. C-319-97, ECLI:EU:C:1999:272 ; CJCE, Allemagne c/ Commission, 21 janvier 2003, aff. C-512/99, ECLI:EU:C:2003:4).

**61. Précisions postérieures.** - En dépit des éclaircissements jurisprudentiels, les rédacteurs du traité d'Amsterdam ont éprouvé le légitime besoin de préciser le cadre de ces dérogations en modifiant le § 4 de l'article 100 A et en insérant 5 nouveaux § (art. 95 CE, § 5 à 9), tout en faisant du § 5, le § 10 (art. 114 TFUE). Ce dernier permet que des mesures d'harmonisation « comportent dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques mentionnées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle ». Si l'expression « non économiques » n'est pas des plus explicites, elle entend signifier que les clauses de sauvegarde ne doivent être dictées par des considérations tenant à la protection des intérêts commerciaux des États membres. De même, étonne le domaine divergent des § 4 et 5, tenant en particulier à l'exclusion de la protection de l'environnement. Enfin, les mesures étatiques sont également notifiées à la Commission et font l'objet d'un contrôle au terme desquels elle peut faire appel à une expertise extérieure.

B. – Mirage d'une Union économique et monétaire

**62. Consolidation de la coopération monétaire.** - Autant la notion de marché intérieur est liée à l'AUE, autant l'UEM est associée au traité de Maastricht. Pourtant d'évidence et à terme une corrélation doit s'imposer entre marché unique et monnaie unique. Dès le début des années 1970, la transformation des Communautés en Union européenne passe par la réalisation d'une UEM. Dès lors, l'étape que représente l'AUE vers cette Union se devait d'aborder ce thème en écho au Préambule mentionnant la résolution du Conseil européen du 5 décembre 1978 concernant l'instauration du Système monétaire européen (SME) et l'adoption d'un « certain nombre de mesures destinées à mettre en œuvre la coopération monétaire ». Bien que figure entre parenthèse à l'art. 20 AUE insérant un article 102 A l'expression « Union économique et monétaire », il ne va pas au-delà, se contentant de viser une coopération en matière de politique économique et monétaire. Ce dispositif ne résistera pas aux progrès de l'UEM, il sera abrogé par le traité d'Amsterdam (V. Union économique et monétaire, Eur.).

**63. Incapacité monétaire.** - Cette reconnaissance *a minima* donne une base juridique aux développements du SME réalisés hors du traité CEE mais ne crée pas d'instruments nouveaux. Cette extrême réserve témoigne de l'opposition de deux grands États : l'Allemagne et le Royaume-Uni. Suivant le dispositif alors prévu, il s'agit d'une part « d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires » suivant les objectifs de l'article 104 CEE (équilibre de la balance des paiements, confiance dans la monnaie, haut degré d'emploi et stabilité des prix) en tenant compte « des expériences acquises » dans le cadre du SME et de l'écu. Autrement dit, il est simplement opéré un renvoi à l'existant. D'autre part, pour les formes prises par les développements futurs « sur le plan de la politique économique et monétaire », il est renvoyé à la procédure de révision des traités (art. 236 CEE). Cette contrainte ajoutée à

l'exigence du « respect des compétences » entre les Communauté et ses Etats (art. 102 A, § 1, *in fine*) est à l'origine d'une déclaration de la présidence et de la Commission au terme de laquelle elles « considèrent que les dispositions introduites dans le traité CEE relatives à la capacité monétaire de la Communauté ne préjugent pas la possibilité d'un développement ultérieur dans le cadre des compétences existantes ». En réalité, la portée de l'AUE va demeurer limitée, le Conseil européen de Hanovre (27 et 28 juin 1988) décide la constitution d'un comité présidé par J. Delors, dont le rapport rendu public le 12 avril 1989 reconnaît que « le traité de Rome, modifié par l'Acte unique, n'est pas suffisant pour permettre la pleine réalisation de l'union économique et monétaire ». (Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, p. 20). En définitive, la période séparant l'AUE du traité de Maastricht est essentiellement caractérisée par la libéralisation des capitaux conformément à la directive 88/361/CEE du Conseil du 24 juin 1988 (JOCE n° L 178, 8 juil. 1988).

C. - Réserve sociale.

**64. Politique sociale.** - Les articles 21 et 22 AUE (118 A et 118 B CEE) s'attachent à donner une tonalité sociale à l'action communautaire en prolongeant doublement le dispositif de l'article 118 CEE confiant à la Commission le soin de « promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres » en la matière. En premier lieu, le Danemark, plutôt en retrait lors des négociations, avance des propositions édulcorées par la CIG puisqu'il s'agit pour les Etats membres de promouvoir « l'amélioration notamment du milieu de travail, pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs », en visant une harmonisation dans le « progrès A cette fin, le Conseil suivant la procédure de coopération « arrête par voie de directive les prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres ». De sorte que cette modalité procédurale représente une avancée dans la mesure où elle substitue la majorité qualifiée à l'unanimité prévue jusque-là pour l'harmonisation des législations par l'article 100. Cette innovation se concilie avec des précautions d'usage, les prescriptions sont à la fois minimales et progressives tandis que ce plancher social ne fait « pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcée des conditions de travail ». De plus, il est précisé à destination du Royaume-Uni que ces « directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises ». L'article 118 A a permis l'adoption de plusieurs directives (V. K. Banks, L'article 118 A. Elément dynamique de la politique sociale communautaire, CDE, 1993. 537) dont celle n°89/391 du 12 juin 1989 (directive cadre) concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JOCE n° L 183, 29 juin 1989).

**65. Hoquets du dialogue social européen.** - En second lieu, un article 118 B est inséré, il retient timidement que la « Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles ». Cette ouverture vers un dialogue social européen est un signal donné par l'AUE dans la mesure où la référence aux partenaires sociaux est très large sous réserve de critères jurisprudentiels (TPI, 17 juin 1998, UEAPME, aff. T-135/96, ECLI:EU:T:1998:128). Laissant une grande liberté aux Etats, il n'a pas débouché sur de telles relations, il faut attendre le milieu des années 90 pour qu'apparaissent les premiers accords cadre. Par la suite, la substance normative de l'article 118 A a été intégrée dans l'article 118 par le traité d'Amsterdam afin d'étendre son champ d'application (art. 153 TFUE), il a par ailleurs fait l'objet d'une importante refonte à cette occasion en particulier en intégrant une partie de l'article 118 B. Les dispositions relatives au dialogue social européen ont singulièrement été étoffées à cette occasion à la suite de l'Accord sur la politique sociale annexé au Protocole ayant le même objet (n°14) et lui-même annexé au traité de Maastricht (Politique sociale, Eur.).

§. 2. – Consécration décisive des politiques communautaires

**66.** Les politiques publiques consacrées par l'AUE ont ceci en commun d'être le fruit de pratiques inaugurées dans les années 1970 et fondées sur l'article 235 CEE permettant une flexibilité dans les compétences communautaires, qu'il s'agisse en 1975 de la politique régionale (V. *infra*, n<sup>os</sup> 67 s.), en 1974 de la recherche et du développement technologique (V. *infra*, n<sup>os</sup> 71 s.) et en 1972 de l'environnement (V. *infra*, n<sup>os</sup> 74 s.).

#### A. - Cohésion économique et sociale

**67. Objet de la cohésion économique et sociale.** - Une politique régionale communautaire est dictée par les disparités occasionnées par le premier élargissement, elle apparaît de manière symptomatique en 1975 avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER). Est ainsi inscrite dans le traité CEE la politique de Cohésion économique et sociale par l'article 23 de l'AUE insérant les articles 130 A à 130 E. Elle est vue à la fois comme une réponse aux déséquilibres que peut occasionner le marché intérieur, l'expression d'une solidarité européenne et à terme, c'est particulièrement sensible dans le rapport Delors de 1989 sur l'UEM, comme participant de sa réalisation en réduisant les écarts de développement entre Etats membres (V. H. Pongérard-Payet, La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d'une politique clé au service de l'Europe, Rev. UE. 2018. 351). L'objectif assigné à la Communauté est exprimé par l'article 130 A al. 2 : elle "vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées".

**68. Instruments de la cohésion économique et sociale.** - Cette disposition s'inspire du préambule du traité CEE, elle s'accompagne d'une large gamme d'instruments : des « fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation" ; Fonds social européen ; Fonds européen de développement régional), et de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants » au sens de l'article 130 B CEE in fine. A cet égard, le FEDER reçoit une consécration analogue au Fonds social européen (FSE) puisque, comme lui, il est mentionné dans le traité CEE. L'article 130 C explicite sa mission : « contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin ». Le FEDER est reconnu le comme principal instrument de la politique régionale ; là est l'aspect novateur de l'AUE plus que dans la formulation de sa mission qui reprend à l'identique celle du droit dérivé. Pour le reste, l'article 130 D CEE établit le cadre dans lequel intervient la poursuite « des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C ».

**69. Définition du cadre réglementaire de la cohésion économique et sociale.** - La Commission est incitée à proposer des modifications relatives aux trois grands fonds à finalité structurelle. Leurs modes de fonctionnement et leurs missions doivent être renforcés pour une meilleure efficacité passant en particulier par leur coordination. Il reste qu'une telle politique ne vaut que par les fonds alloués aussi la déclaration n°8 de la Conférence retient-elle - dans un contexte de fortes tensions budgétaires - : les « moyens financiers affectés aux interventions des Fonds compte tenu des PIM [programmes intégrés méditerranéens] seront accrus de manière significative en termes réels dans le cadre des possibilités de financement ». La Commission va rapidement se plier aux exigences de l'AUE et exprimer ses préférences en matière de politique régionale avec sa communication « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe » (COM(87) 100 final, 15 fév. 1987). Ce document annonce le futur cadre de la politique de cohésion économique et sociale ordonné par le règlement cadre n° 2052/88 du 24 juin 1988 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JOCE n° L 185, 15 juil. 1988 ; V. Région : politique de cohésion, Eur.). Il est à noter que la procédure de consultation s'applique

ici et que le Conseil se prononce à l'unanimité. En revanche, concernant les mesures d'applications relatives au FEDER, la procédure de coopération est pertinente (art. 130 E).

**70. Politique publique d'avenir.** - Quelles que soient les modalités procédurales de la Cohésion économique et sociale, dès la fin de l'année 1988 cette politique était dotée d'un cadre réglementaire et programmatique (1989-1993). Dénommée Cohésion économique sociale et territoriale depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle a prospéré de nos jours au point de devenir la première politique d'investissement de l'Union (Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, OPOCE, 2017, p. xxiii) à partir d'un socle forgé par l'AUE dont le régime procédural a changé en vue d'une meilleure association du Parlement européen mais dont la substance n'a guère évolué. De sorte que l'AUE représente le point d'impulsion décisif de cette politique de solidarité.

B. - Recherche et développement technologique

**71. Consécration d'une politique commune de recherche.** - Cette double compétence communautaire affirmée par l'article 24 AUE se déploie au terme des articles 130 F à 130 Q CEE (V. M. E. Goncalves, Quelques réflexions critiques sur l'Acte Unique Européen et la Recherche-Développement, RMC, 1990. 457). Ces 11 articles à la manière de ceux relatifs à la CES, consacrent une politique commune de recherche en Europe se déployant au début des années 1970 sous la forme d'une Coopération scientifique et technique s'incarnant notamment dans le lancement du programme Esprit (European Strategic Program on Research in Information Technology (décision 84/130/CEE du Conseil du 28 février 1984 relative à un programme européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information, JOCE n° L 67, 9 mars 1984). Lors des négociations préalables à l'AUE, un accord en faveur d'une politique européenne se dessine ; la compétition internationale dans le domaine de la recherche et du développement technologique est une évidence aux yeux de tous appelant une réponse communautaire. L'initiative Euréka lancée par la France en 1985 participe sur un registre intergouvernemental et paneuropéen de cette ambition, relayée par la Commission (Vers une Communauté européenne de la technologie, COM(85), 320 final).

**72. Eléments d'une politique de recherche et développement technologique.** - Les dispositions du titre VI « La recherche et le développement technologique » se répartissent en deux blocs. On trouve d'une part celles fixant les objectifs, actions et rôle des Etats membres respectivement aux articles 130 F, G et H. Le premier retient largement que la « Communauté se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ». Les moyens d'y parvenir sont mentionnés (encourager les efforts de recherche et soutenir ceux de coopération) et leur cohérence avec les règles du marché. Le deuxième (art. 130 G) dresse la liste des actions à mener dont « a) [la] mise en oeuvre de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration en promouvant la coopération avec les entreprises, les centres de recherche et les universités ». Le fait que les actions conduites par la Communauté « complètent les actions entreprises dans les Etats membres » ne signifie pas que celles-ci conditionnent celles-là, mais que les Etats disposent d'une compétence à titre principal que ne menace pas la Communauté, ne venant pas au surplus la doubler. Cette interprétation est confortée par le troisième (art. 130 H) puisqu'il souligne la nécessité d'une coordination entre les Etats membres et en liaison avec la Commission des politiques et programmes menés au niveau national. Cette dernière pouvant « prendre, en contact étroit avec les Etats membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination ». D'autre part, les articles 130 I à Q (on se demande où est passé l'article 130 J, sans doute est-ce une erreur de plume des auteurs de l'AUE...) sont centrés sur un programme-cadre pluriannuel et sa mise en oeuvre par des programmes spécifiques. Le premier dispose désormais d'une base juridique de droit primaire faisant suite à la résolution du Conseil du 25 juillet 1983 relative aux programmes-cadres pour des activités communautaires de recherche, de développement et de

démonstration, et au premier programme-cadre 1984-1987 (JOCE n° C 208, 4 août 1983). L'existence de ce programme a deux vertus : il est contraignant et détermine une stratégie cohérente entre les diverses parties. Il est à noter qu'une coopération est possible avec des pays tiers ou organisations internationales (art. 130 N). Cette ouverture témoigne d'une souplesse que l'on retrouve au plan interne puisqu'il est prévu une mise en œuvre du programme pluriannuel par des programmes complémentaires « auxquels ne participent que certains Etats membres qui assurent leur financement (art. 130 L). Cette différenciation (on parle alors davantage d'Europe à plusieurs vitesses ou à géométrie variable) fait écho à la pratique existante réunissant quelques Etats autour de projet de recherche. En sens inverse si on ose dire, la Communauté (l'Union) peut rejoindre « des programmes de recherche et de développement entrepris par plusieurs Etats membres » (art. 130 M). Enfin, sur le plan opérationnel, des entreprises communes peuvent être créées (art. 130 O) sur le modèle de celles prévues dans le traité Euratom (par exemple JET : Joint European Torus, constituée en 1978), sur ce fondement qu'a été créée en 2002 l'entreprise commune Galileo.

**73. Modalités.** - Les articles 130 P et Q portent respectivement sur le financement des programmes et sur les modalités décisionnelles mêlant pour le Conseil unanimité et majorité qualifiée et retenant à chaque fois la consultation du Parlement européen. L'association du Parlement européen est devenue plus étroite, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne la procédure législative ordinaire vaut pour l'ensemble des programmes, seules les entreprises communes relèvent de la procédure de consultation. Comme pour la politique de cohésion, les institutions de l'Union se sont rapidement saisies d'un dispositif ayant peu évolué, le traité de Lisbonne adjoint la politique spatiale européenne à la recherche et au développement technologique (V. Recherche et développement : politique, Eur.). Dès 1987 fut adopté le deuxième programme-cadre pour des actions communautaires de recherche et de développement technologique (1987-1991) par la décision du Conseil du 28 septembre 1987 (JOCE n° L 302, 24 oct. 1987). Le programme Horizon 2014-2020 a pris le relais à partir du septième programme-cadre.

## C. - Environnement

**74. Consécration d'une politique subsidiaire de l'environnement.** - Parmi les diverses compétences consacrées par l'AUE, l'environnement est sans doute la plus célèbre et célébrée. Elle repose sur son article 25 introduisant les articles 130 R, S et T sous l'ombrelle d'un titre VII intitulé : L'environnement (V. L. Krämer, L'acte unique européen et la protection de l'environnement. Réflexions sur quelques nouvelles dispositions du droit communautaire, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1987. 449). Comme pour les autres compétences consacrées par l'AUE, l'action communautaire en faveur de l'environnement prend corps dans les années 1970 sous la forme de programme d'actions en ayant recours à la clause de flexibilité prévue à l'article 235 CEE. L'article 130 R traite des objectifs de la Communauté en matière d'environnement, dont « assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles », des principes la guidant, des éléments dont elle doit tenir compte et pose de manière originale au § 4, sa subsidiarité puisque la Communauté agit « dans la mesure où les objectifs visés (...) peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ». Ce caractère emporte des incidences sur le financement, majoritairement assuré par les Etats. Par ailleurs, la déclaration n°9 de la Conférence prend le soin de préciser que « l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne doit pas interférer avec la politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques ». A côté de cette compétence subsidiaire et en raison de l'émergence d'un droit international de l'environnement, la coopération avec des pays tiers et des organisations internationales est possible à l'imitation de la recherche et du développement technologique ; cette compétence est concurrente puisque les Etats membres peuvent négocier et conclure des accords internationaux intéressants l'environnement sous réserve de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux compétences externes implicites (CJCE, 31 mars 1971, Commission c/

Conseil, aff. 22-70, ECLI:EU:C:1971:32, V. Compétences de l'Union européennes, Eur.) qui n'en est rien affectée par l'article 130 R comme le rappelle la déclaration n°9.

**75. Précautions dans la communautarisation.** - On retrouve en matière d'environnement l'approche retenue s'agissant de la politique sociale : l'article 130 T (art. 193 TFUE) retient que les « mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées ». En d'autres termes, les prescriptions communautaires fixent un minimum qui n'empêche pas des normes plus élevées, cette précision est destinée à rassurer certains Etats membres comme l'Allemagne ou le Danemark redoutant une harmonisation par le bas. Enfin, le régime décisionnel est classiquement la procédure de consultation au terme de laquelle le Conseil se prononce à l'unanimité et s'il en décide autrement à la majorité qualifiée. Dans le cadre du traité de Maastricht, la procédure de coopération sera pertinente puis celle codécision avec le traité d'Amsterdam, de nos jours la procédure législative varie selon les domaines concernés (ordinaire ou spéciale de consultation). Au fond, le socle primaire du droit de l'environnement a peu évolué tout en permettant une intense production du droit dérivé à partir du début des années 1990 comme l'illustre la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite Natura 2000, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JOCE n° L 206, 22 juil. 1992). A nouveau l'AUE représente une date charnière dans l'apparition de cette politique publique européenne (V. Environnement Eur.).

Article 4. – Coopération politique européenne

**76. Séparation de la coopération politique européenne.** - Les dispositions sur la coopération politique européenne (ci-après CPE) contenues au titre III de l'AUE formé d'un article unique assez conséquent avec ses 12 § (art. 30), reposent largement sur les réalisations dont les premières remontent à une quinzaine d'années, ce qui explique que les négociations à ce sujet n'ont pas rencontrées d'obstacles particuliers en dépit de projets et propositions émanant de différents Etats membres (Royaume-Uni, France-Allemagne, Pays-Bas et Italie, V. S. Perrakis, L'incidence de l'Acte unique européen sur la coopération des Douze en matière de politique étrangère, AFDI. 1988. 807). L'article 1 al. 3 AUE explicite la démarche des auteurs du traité, les dispositions relatives à la CPE « confirment et complètent les procédures convenues dans les rapports de Luxembourg (Rapport Davignon, 1970), Copenhague (1973) et Londres (1981) ainsi que dans la déclaration solennelle sur l'Union européenne (1983), et les pratiques progressivement établies entre les États membres ». Très tôt la coopération en matière de politique extérieure des Etats membres de la Communauté est pensée à côté du marché commun ; politique et économique sont conçus séparément. Les réunions au sommet entre gouvernants remplacées par le Conseil européen témoignent de la nécessité d'offrir un cadre spécifique à cette dimension de l'action européenne. L'AUE confirme, avant le traité de Maastricht plaçant la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en prolongement de la CPE, le caractère non communautaire de cette politique (V. Politique étrangère et de sécurité commune, Eur.). Cette séparation est manifeste suivant les termes de l'article 3 : « 1. Les institutions des Communautés européennes (...) exercent leurs pouvoirs et compétences dans les conditions et aux fins prévues par les traités instituant les Communautés et par les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés, ainsi que par les dispositions du titre II. 2. Les institutions et organes compétents en matière de coopération politique européenne exercent leurs pouvoirs et compétences dans les conditions et aux fins fixées au titre III et dans les documents mentionnés à l'article 1 troisième alinéa ». Dans le même sens, l'article 31 AUE retient que les dispositions des traités communautaires « qui sont relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables qu'aux dispositions du titre II et à l'article 32 », autrement dit, elles ne concernent pas le titre III traitant de la CPE. Dans ces conditions, l'institutionnalisation de la CPE échappe au modèle communautaire et à son ordre juridique, elle forme un ensemble distinct entre Etats membres de la Communauté. Au total, les contraintes pesant sur les Etats sont exclusivement

d'ordre procédural ou tenant dans « une obligation générale de comportement » (M.-F. Labouz, *L'Acte unique européen*, *Revue Québécoise de droit international*, 1986/3. 164).

**77. Institutionnalisation d'une politique étrangère européenne.** - L'article 30, § 1, AUE fixe l'objectif de la CPE fixés par «Hautes Parties contractantes, membres des Communautés européennes» : « formuler et mettre en œuvre en commun une politique étrangère européenne ». Ainsi l'institutionnalisation se fait clairement sur des bases interétatiques, « Hautes Parties Contractantes, membres des Communautés » et non Etats membres de ces Communautés, et surtout, il ne s'agit pas d'une politique étrangère commune, pouvant à l'oreille évoquer une politique agricole commune ou toute autre politique ressortant du schéma de l'intégration. En réalité, l'AUE pose une seule obligation à ces Hautes Parties : elles « s'engagent à s'informer mutuellement et à se consulter sur toute question de politique étrangère ayant un intérêt général ». Cette obligation d'information mutuelle se double d'une concertation préalable avant de prendre une position définitive et du souci « d'éviter toute action ou prise de position nuisant à leur efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ou au sein des organisations internationales ». Parallèlement, les Etats « 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 ». Positivement, ils « assurent le développement progressif et la définition de principes et d'objectifs communs », tandis que « la détermination de positions communes constitue un point de référence pour les politiques » des Etats (art. 30, § 2 c). Cette progressivité dit assez la timidité des rédacteurs de l'AUE, de nos jours elle n'est pas sans évoquer celle de la Politique de sécurité de défense commune (art. 24 TUE : « la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »).

**78. Evocation timide d'une sécurité européenne.** - Précisément, l'AUE s'aventure de manière inédite, quoique prudente, sur le terrain de la sécurité en indiquant que les Etats « estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure » et qu'ils sont disposés « à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité » (art. 30, § 6 a). Cette évocation de la sécurité européenne bien que timide est un point d'appui pour les futurs développements d'une politique européenne de défense s'incarnant véritablement à partir des années 2017-2018 (V. N. Clinchamps, *Trois scénarios pour l'avenir de l'Europe de la défense*, RDUE, 2017/3. 163). En attendant, est déjà posée la question des relations avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO), définitivement dissoute en juin 2011 dans l'Union européenne, et surtout avec l'OTAN. Dès lors, il est rappelé que la CPE ne fait « pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique ». Cette formule de compromis satisfaisant à la fois les Etats attachés au système collectif de sécurité de l'OTAN et ceux appartenant également à l'UEO. Une ouverture est réalisée en direction « des conditions technologiques et industrielles nécessaires » à la sécurité des Etats.

**79. Dialogue politique.** - Un « dialogue politique avec les pays tiers et les groupements régionaux » est possible chaque fois que les Etats le jugent nécessaire selon l'art. 30, § 8. A cet égard, le Danemark a ressenti le besoin en raison de ses liens privilégiés avec les Etats de son voisinage n'appartenant pas alors aux Communautés d'insérer une déclaration selon laquelle la CPE n'affecte pas sa participation « à la coopération nordique dans le domaine de la politique étrangère ».

**80. Instruments de la coopération politique européenne.** - L'AUE fixe le cadre de la CPE en retenant d'abord la tenue, au moins quatre fois par an, de réunions entre ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission, étant entendu que les sessions du Conseil peuvent être ouvertes aux « questions de politique étrangère », témoignant en cela d'un

dédoublage fonctionnel assurant de la souplesse au fonctionnement de la CPE. La présence d'un membre de la Commission fait écho au fait qu'elle « est pleinement associée aux travaux » de la CPE suivant les termes employés à Londres en 1981. Cette association est dictée par la nécessité d'une cohérence de la CPE « avec les politiques extérieures de la Communauté européenne ». Ce que confirme le § 5 de l'article 30 AUE en chargeant la Commission, avec la présidence, de « la responsabilité particulière de veiller à la recherche eu au maintien de cette cohérence ». Par la suite la cohérence de l'action extérieure a été érigée en principe central de l'action des Communautés et de l'Union (V. I. Bosse-Platière, L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, 2009, Bruylant). Pour sa part, le Parlement européen y est associé par l'information régulière de la présidence, laquelle « veille » à ce que ses vues « soient dûment prises en considération dans ces travaux ». Cette précision renvoie de manière très atténuée, presque étouffée, aux nouvelles prérogatives du Parlement européen en matière d'accords d'adhésion et d'association. La présidence évoquée ici, est celle bien entendu de la CPE, elle est exercée par l'Etat assurant la présidence tournante du Conseil. Ses fonctions et sa mission sont explicitées par l'article 30, § 10, AUE, elle « a la responsabilité en matière d'initiative, de coordination et de représentation des Etats membres vis-à-vis des pays tiers pour les activités » liées à la CPE et comme toute présidence elle fixe en particulier le calendrier et l'organisation des réunions.

**81. Organes spécifiques de la coopération politique européenne.** - Très souvent en matière de construction européenne et singulièrement en l'occurrence, tout progrès passe par l'apparition de nouvelles structures ou organes ; la CPE n'est pas ici avare. On trouve d'abord le Comité politique formé des directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères qui se réunit régulièrement au sein du Comité politique et dont le rôle consiste à « donner l'impulsion nécessaire, (...) assurer la continuité de la coopération politique européenne et (...) préparer les discussions des ministres ». D'une certaine manière, il joue un rôle comparable au COREPER auprès du Conseil. Ensuite, le groupe des correspondants européens qui « a pour tâche de suivre, selon les directives du comité politique, la mise en oeuvre de la coopération politique européenne et d'étudier les problèmes d'organisation générale ». Ces diplomates, sous l'autorité des directeurs politiques de chaque Etat membre agissaient également en faveur de la CPE. Par ailleurs des groupes de travail spécialisés par zone peuvent se réunir « selon les directives du comité politique ». Enfin, et il s'agit de la seule innovation, l'article 30, § 10, al. g) instaure un secrétariat permanent à Bruxelles dont le rôle est de préparer et de mettre en oeuvre les « activités de la coopération politique européenne ainsi que (...) les questions administratives (...) sous l'autorité de la présidence ». Si l'AUE vaut en général plus pour la dynamique qu'il va réaliser que pour ses dispositions mêmes, son échec est patent s'agissant de la CPE à la lumière du conflit yougoslave, tant les Etats membres ont davantage étalé leurs divisions qu'œuvré en faveur de la définition d'une politique étrangère, son mérite demeure toutefois d'avoir ouvert la voie à la PESC.

**82. Bilan de l'Acte unique européen.** - Le confort du recul historique dont bénéficie plus de trente ans après l'observateur incite à la tempérance. Si l'appréciation d'un des esprits européens les plus aiguisés selon laquelle « le moindre mal pour l'Europe serait l'échec de cet acte, en somme rétrograde » (P. Pescatore, *op. cit.* p. 7) apparaît comme excessive et déplacée, elle renvoie aux limites et insuffisances d'un texte dont l'empreinte sur la construction européenne repose plus sur la volonté animant ses acteurs que sur le dispositif voulu par ses auteurs. Les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'AUE témoignent du dernier âge d'or de l'unité européenne, où gouvernants et gouvernés adhèrent largement à l'idée d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, loin d'une contemporaine polycrise. En témoigne l'appréciation portée en 1992 par son président J. Delors : « je crois que l'on peut dresser un bilan globalement positif de l'Acte unique. Celui-ci a réussi, oserais-je dire, au-delà même de ce que la plupart pensaient à l'époque ». Une dizaine d'année plus tard, la Commission dresse un bilan élogieux de l'Acte unique en s'appuyant sur plusieurs données macro-économiques, considérant par exemple qu'en « 2002, le PIB de l'Union européenne a

été 1,8 % ou 164,5 milliards d'euros supérieur à ce qu'il aurait été sans l'existence du Marché intérieur » ou encore que « 2,5 millions d'emplois ont été créés dans l'Union européenne depuis 1992, qui ne l'auraient pas été sans l'ouverture des frontières » (Le Marché intérieur – Dix ans sans frontières (1<sup>er</sup> janvier 1993 – 1<sup>er</sup> janvier 2003), SEC(2002) 1417, 7 janvier 2003). Au terme de la décennie suivante, l'AUE et le marché unique apparaissent comme une référence incontournable comme le suggère l'intitulé d'une communication de la Commission : L'Acte pour le marché unique II. Ensemble pour une nouvelle croissance. Elle s'ouvre ainsi : « Cette année marque le vingtième anniversaire du marché unique. Les résultats atteints sont remarquables : sur la période 1992–2008, le marché unique a créé 2,77 millions d'emplois dans l'UE et généré un surcroît de croissance de son PIB de 2,13 % » (COM(2012) 573 final, 3 octobre 2012, p. 4). Que la Commission fixe comme période de référence 1992-2008 ne doit pas étonner puisque la crise mondiale de 2008 vient en quelque sorte écourter les 20 ans du marché unique. En somme, l'indéniable réussite de l'AUE est économique, mais pas seulement en ce sens qu'il a parfaitement rempli la mission qui lui était assignée : marquer une étape décisive vers l'Union européenne.