

CADMOS

*Cahiers trimestriels du Centre Européen de la Culture
Revue fondée par Denis de Rougemont*

NEUVIÈME ANNÉE N° 35

AUTOMNE 1986

ÉTAT DE L'UNION AVENIR DE L'EUROPE

Une lettre de Jean-Baptiste Duroselle à Denis de Rougemont

JEAN-PIERRE CAPT

*Robert Schuman,
un maître pour survivre*

C.-F. VON WEIZSÄCKER

*L'Europe dans le monde
d'aujourd'hui*

KARL RAHNER

*L'Europe dans l'eschatologie
des nations*

CHRONIQUE EUROPÉENNE

JEAN-BAPTISTE DUROSELLE

Un manuel d'histoire européenne

DUSAN SIDJANSKI

Où en est l'Union européenne?

REVUE DES LIVRES

REVUE DES REVUES



CADMOS

Fondée par Denis de Rougemont, cette publication a paru de 1951 à 1977 sous le titre de Bulletin du Centre Européen de la Culture. La nouvelle série qui commence en 1978 a pour nom CADMOS, ce prince de Tyr qui, parti à la recherche de sa sœur, Europe, devint le fondateur de Thèbes. Il est le symbole européen de la quête, transformant la notion d'une Europe introuvable en un acte créateur exemplaire.

Rédacteur en chef: André de Muralt
Comité de rédaction: B. Ackermann, J. Freymond,
F. Frigerio, A. de Puymège-Browning,
G. de Puymège, D. Sidjanski, F. Stonborough-Blaser
Secrétaire de rédaction: Marianne Dentan
Rédacteur responsable de la Revue des Livres: Fabrizio Frigerio
Secrétariat: Manuela Doerig, Sylvie Lemoigne

Abonnement ordinaire (4 numéros) sFr. 60.-
Abonnement de soutien sFr. 250.-

Les abonnements peuvent être payés:

En Suisse: au compte de chèques postaux 12-12195-6, Genève
A l'étranger: par chèque, ou versement bancaire à la Banque Populaire
Suisse, Genève, compte N°139.660/0

En France: par virement bancaire ou mandat postal international au
compte de chèques postaux 12-12195-6, Genève

Maquette de la couverture par Julien Van der Wal
Dessin de Hans Erni

Rédaction et administration: Villa Moynier, 122, rue de Lausanne
1211 Genève 21, Suisse. Téléphone (022) 32 28 03
Télégrammes: Unieuropa Genève

CADMOS

NEUVIÈME ANNÉE N° 35

AUTOMNE 1986

ÉTAT DE L'UNION AVENIR DE L'EUROPE

Une lettre de Jean-Baptiste Duroselle à Denis de Rougemont	3
Jean-Pierre Capt Robert Schumann, un maître pour survivre	6
Carl-Friedrich von Weizsäcker L'Europe dans le monde d'aujourd'hui Le cadre et l'image	25
Karl Rahner L'Europe dans l'eschatologie des nations	45

Chronique européenne

Jean-Baptiste Duroselle Un manuel d'histoire européenne	64
Dusan Sidjanski Où en est l'Union européenne? Du projet de traité d'Union européenne à l'Acte unique	75

Revue des Livres

par Gabriel Aubert, Huyen Dentan et Fabrizio Frigerio	97
---	----

Revue des Revues

103

1586
(P. 75-96)

Où en est l'Union européenne?

Du Projet de traité du Parlement européen à l'Acte unique

par

DUSAN SIDJANSKI

Sous l'impulsion d'Altiero Spinelli et après deux années de travaux, le Parlement européen a adopté le 14 février 1984 le Projet de traité d'Union européenne. Parallèlement, le Conseil européen composé des plus hauts responsables des pays membres de la Communauté aboutissait à l'Acte unique, soit à une réforme partielle des traités existants. Ainsi, une fois de plus dans l'histoire du processus d'union, un grand élan se réduisait en définitive à un progrès relativement modeste, mais concret. Après un rappel du cheminement des idées et des projets d'union politique, nous examinerons successivement le Projet du Parlement européen et le contenu de l'Acte unique de 1986.

L'origine du Projet

Le rôle d'Altiero Spinelli

A l'origine du Projet de traité se trouvent Altiero Spinelli et le groupe constitué en 1980 par les neuf premiers parlementaires européens sous le nom de «Club du Crocodile», appellation qu'il emprunta à un restaurant réputé de Strasbourg où se tint sa première réunion. Ce n'est point un hasard si le moteur de ce Projet fut Spinelli. Jeune communiste, il fut emprisonné par Mussolini sur l'île de Ventotene à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. C'est là que Spinelli se convertit au fédéralisme et rédigea en 1941, en collaboration avec Rossi, le «Manifeste de Ventotene». Dès lors, il ne cessera de lutter en faveur de la création d'une Fédération européenne. Son

parcours européen se dessine au cours de plus de quarante ans qui précèdent sa mort en 1986: fondateur du «Mouvement fédéraliste européen», il prônera dans les années cinquante, en tant que délégué général du Congrès du peuple européen, la voie de la constituante européenne. Le recours au peuple lui apparaissait alors comme la seule méthode qui permettrait de dépasser les résistances des structures étatiques traditionnelles.

Ce révolutionnaire européen, fédéraliste et démocrate, consacra, en l'absence de résultats concrets de son action, quelques années à la recherche sur la Communauté européenne avant de devenir membre de la Commission européenne. Fidèle à ses idées, il cherchera à promouvoir une collaboration plus étroite dans le domaine technologique et industriel au sein de la Communauté européenne et s'efforcera de marquer de son empreinte fédéraliste les projets communautaires.

En guise de retour aux sources, il est élu député italien apparenté au Parti communiste (PCI) qui inspirera le courant eurocommuniste, mais, fidèle à sa vocation européenne, il siègera au Parlement européen dès sa première élection. Il y poursuivra son idée originelle: accomplir une révolution sociale et démocratique en profondeur au moyen et au sein de la Fédération européenne. A ce titre, il fait partie du petit nombre d'élus convaincus dès le début de la nécessité pour le Parlement européen de faire œuvre constituante. En effet, il était persuadé que, par delà les clivages partisans, il était possible de réunir une majorité européenne au sein du Parlement européen. Sa prévision sera confirmée par l'adoption du Projet du Traité-Constitution, quatre ans après l'envoi de sa lettre aux parlementaires et aux groupes ayant une attitude positive à l'égard de la construction européenne. Dans son message, il leur propose d'ouvrir un grand débat sur la crise institutionnelle des Communautés européennes, de nommer un groupe de travail chargé de préparer un projet de réforme institutionnelle, de faire discuter et voter ce projet par le Parlement européen, puis d'en proposer l'adoption aux Gouvernements et aux Parlements nationaux.

Le «Club du Crocodile»

Le «Club du Crocodile», constitué au départ par neuf, puis, quelques mois plus tard, par soixante-dix parlementaires, entama des

discussions sur les grandes options, et notamment sur le choix entre le retour aux traités de Paris et de Rome et la rédaction d'un traité nouveau. Comme souvent dans l'histoire de l'Union, la division apparut entre les minimalistes pragmatiques et les maximalistes qui se voulaient réalistes. La majorité des membres se rallia à la thèse d'un *traité-constitution* et refusa le simple replâtrage des traités existants. La réforme institutionnelle devait s'accompagner d'une révision des compétences de l'Union européenne afin de sauvegarder l'acquis communautaire, d'achever l'œuvre entreprise et de développer de nouvelles politiques communes.

Le rôle du Parlement européen

La proposition du «Club du Crocodile» fut discutée par le Parlement européen, qui décida, en juillet 1981, de créer une Commission institutionnelle chargée d'élaborer des modifications des traités en vigueur. Cette résolution s'inscrit dans une longue tradition d'initiatives, de manifestes et de projets, visant à créer une Fédération, ou plus modestement, une Union européenne. Les premiers jalons après-guerre ont été posés par le Congrès de La Haye, au cours duquel, comme le rappelle Denis de Rougemont dans *L'Europe en jeu*, se sont affrontés les tenants de la fédération et ceux de la coopération intergouvernementale (Britanniques). Pour mener à bien sa mission, la Commission étudia les divers projets d'union et de réforme, réunis dans un *Recueil des documents de la Communauté de 1950 à 1982*. Ainsi, la Commission ne manqua pas de prendre en considération les diverses tentatives et expériences qui ont marqué le processus parfois tortueux de la construction européenne. En effet, celui-ci s'est caractérisé tout au long de son cheminement par un va-et-vient entre les initiatives lancées par des groupes de réflexion tel que le Mouvement européen ou par des personnalités comme Jean Monnet d'une part, et d'autre part les actions et entreprises officielles ou gouvernementales, souvent réductrices, mais positives dans leur ensemble. Les Communautés européennes portent déjà en elles des éléments d'une structure de type politique, partiels certes, car appliqués principalement aux secteurs socio-économique et technique. D'où une série de tentatives visant les unes à approfondir l'œuvre entreprise, les autres à étendre le champ d'activité des Communautés aux domaines des relations

extérieures et de sécurité. Exemples des premières: la politique régionale européenne (Fonds régional), le système monétaire européen (SME), l'association des ACP¹, la codécision budgétaire partielle attribuée au Parlement européen en 1975, l'élection du Parlement européen. Exemples des efforts d'extension des pouvoirs: le projet de Communauté politique, qui a sombré avec l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), deux initiatives visant à compléter la CECA en lui ajoutant une communauté économique générale, ainsi qu'une dimension politique propre à toute fédération, celle qui touche aux relations extérieures et à la sécurité. Ces deux domaines essentiels seront dès lors objet de débats et de projets nombreux. Citons à titre d'exemple le projet d'union politique du général de Gaulle, dit Plan Fouchet (1959), qui se heurta à l'opposition de Spaak et de Luns, ministres des Affaires Etrangères de Belgique et des Pays-Bas, ainsi qu'à la méfiance d'autres gouvernements; proposition certes peu satisfaisante pour les fédéralistes européens, mais dont l'adoption aurait constitué un pas en avant, comme l'a reconnu bien plus tard Spaak, pas modeste mais décisif qui n'a pas encore été franchi jusqu'à nos jours. A la suite des suggestions contenues dans le Rapport Tindemans² ou dans les rapports des Sages³, le Parlement a décidé de parfaire l'œuvre communautaire en lançant son Projet de traité d'Union européenne.

Le Projet de traité d'Union européenne (1984)

Caractéristiques générales

Le Projet de traité se caractérise par son approche globale ainsi que par ses références à quelques principes fédératifs de base. En réalité, depuis la Déclaration Schuman⁴, la voie choisie pour unir les

¹ 66 Etats d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique, signataires de la Convention de Lomé.

² Le rapport Tindemans au Conseil européen sur l'Union européenne (1975), ainsi que le rapport de la Commission Dooge, composée de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement.

³ Rapport sur les institutions européennes présenté au Conseil par le Comité des Trois (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin).

⁴ Voir ici même l'étude de Jean-Pierre Capt sur *Robert Schuman*.

les nations européennes était celle de la méthode fonctionnelle et sectorielle proposée par Jean Monnet, appelée ainsi par comparaison avec la méthode globale qui distingue l'approche fédéraliste ou constitutionnaliste. Bien que visant toutes les deux la formation des Etats-Unis d'Europe, l'approche fonctionnelle a inspiré la Déclaration du 9 mai 1950 comme en témoigne son préambule: «L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre. L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble; elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.» Et de toute évidence, l'Europe communautaire qui se construit est celle de la CECA, de la Communauté économique européenne, de l'Euratom, qui assurent une intégration par fonctions, par secteurs. Charbon, acier, énergie nucléaire, activités économiques sont mis en commun progressivement. De proche en proche, tout ce qui constitue la matière même des politiques nationales va se trouver placé graduellement sous une souveraineté commune.

Cette souveraineté devra donc être dotée un jour à venir de pouvoirs politiques, une autorité politique venant coiffer l'ensemble des secteurs déjà intégrés. Ainsi, selon cette méthode et la stratégie d'union suivie depuis l'échec de divers projets politiques, l'union politique se constituera progressivement et insensiblement («intégration sans douleur» selon l'expression de Raymond Aron), par des étapes successives et des réalisations concrètes. Le seul défaut de cette méthode, qui a fait ses preuves partielles, est qu'elle n'a pas conduit, comme prévu, à l'instauration d'une communauté politique. Jean Monnet, père fondateur de l'Europe communautaire, a reconnu sur la fin de sa vie les limites de sa méthode en rendant hommage à Denis de Rougemont, père fondateur de l'Europe culturelle: «Si c'était à recommencer, je commercerais par la culture», culture dont l'unité, selon Denis de Rougemont, forme la base de l'union politique.

Conscients des limites de l'œuvre communautaire, les auteurs du Projet de traité d'Union ont choisi délibérément l'approche globale en décidant de réunir sous un chapeau constitutionnel unique l'acquis communautaire et la relance de l'œuvre d'union démocratique de l'Europe (Préambule).

Leur Projet substitue un seul contexte constitutionnel aux trois traités instituant les trois Communautés européennes et aux décisions qui ont permis de gérer hors des traités existants plusieurs matières

importantes sur la base d'une coopération *ad hoc*. Ainsi, les trois traités, le système monétaire européen, la coopération politique et de nouveaux domaines d'action, environnement, culture, information, mais surtout relations internationales et sécurité, sont réunis dans un cadre institutionnel unique et cohérent. Le Projet d'Union vise à accomplir un saut véritablement qualitatif dans l'avenir¹.

Les principes de base

L'Union se fonde sur les principes fédéralistes suivants: tout d'abord, le *principe de subsidiarité* selon lequel il ne faut jamais confier à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite.

Dans cet esprit, «l'Union n'assumera que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats séparément, ou celles dont la solution exige la contribution de l'Union». (Résolution du Parlement européen, 6 juillet 1982). Ce principe est inscrit dans le Préambule du Projet d'Union: «Entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément».

Le deuxième principe concerne la *double participation des peuples et des Etats* au fonctionnement de l'Union, participation qui dans les Etats fédéraux revêt la forme institutionnelle d'une *chambre des représentants* ou de députés élus en proportion de la population des Etats membres et d'un *sénat* représentant les Etats membres en tant que tels. L'Union comprend les mêmes institutions que celles des Communautés européennes (Parlement, Conseil, Commission et Cour de justice), auxquelles elle ajoute le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que le président de la Commission. Mais la répartition des pouvoirs des institutions et, dans certains cas, leur composition et leur processus de désignation, sont modifiés. Ainsi, l'Union prévoit un accroissement

¹ Pour une analyse approfondie du Projet d'Union, voir Fr. Capotorti, M. Hill, Fr. Jacobs, J.-P. Paqué: *Le Traité d'Union européenne*. Commentaire du projet adopté par le Parlement européen, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles. Etudes européennes, Collection dirigée par l'Institut d'Etudes européennes, 1985.

des pouvoirs du Parlement européen de 518 membres élus au suffrage universel direct. Dans le cadre de l'Union, le Parlement européen participe ainsi à la fonction législative qu'il partage avec le Conseil. Ensemble, ces deux institutions forment l'autorité législative et budgétaire de l'Union. De la sorte, on en revient à une ancienne interprétation des structures institutionnelles de la Communauté européenne, selon laquelle le Parlement européen correspond à la Chambre des représentants, tandis que le Conseil incarne le sénat, les deux constituant ensemble une espèce de Congrès qui reflète le principe de la double participation.

L'Union repose sur le *principe démocratique*: seul un Etat européen démocratique peut être admis en qualité de membre. L'Union protège la dignité de l'individu et reconnaît à toute personne relevant de sa juridiction les libertés et droits fondamentaux. En revanche, le Projet n'affirme que timidement la participation des régions qui, selon Denis de Rougemont, devaient constituer le fondement de la Fédération européenne. Dans cette optique, Denis de Rougemont avait suggéré la création d'un Sénat des régions. Rien de semblable dans le Projet d'Union qui ne prévoit même pas la possibilité qu'une partie de ses membres soit représentative des régions. En revanche, le Préambule contient une référence aux régions: les Parties contractantes se déclarent «convaincues de la nécessité de permettre la participation, selon des formes appropriées, des collectivités locales et régionales à la construction européenne».

Le renforcement des institutions

Le Projet renforce les institutions communautaires: le Parlement européen voit ses pouvoirs accrus; le Conseil voit sa procédure assouplie et son efficacité fonctionnelle accrue du fait de la généralisation du vote à la *majorité qualifiée*; la Commission devient une véritable *autorité exécutive*, son rôle est renforcé et sa procédure de nomination transformée. Ainsi, alors que les membres de la Commission étaient nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres (en réalité chaque gouvernement nommait son ou ses membres à condition d'accepter ceux que désignaient les autres gouvernements), désormais, c'est le seul Conseil européen qui nomme le président de la Commission, lequel, à son tour, forme la Commis-

sion après consultation du Conseil. Cette formule vise à garantir plus d'homogénéité à la Commission, tout en renforçant le rôle du président. La Commission est censée soumettre son programme au Parlement européen et en recevoir l'investiture afin d'entrer en fonction. Ainsi, son autorité est fondée sur l'approbation du Conseil européen et sur l'investiture du Parlement européen, idée avancée par le Rapport Tindemans en 1975. Quant aux fonctions de la Commission, elles sont celles d'un Exécutif et correspondent pour l'essentiel aux fonctions prévues par les Traités de Rome. Il en va de même de sa responsabilité devant le Parlement européen, à la différence fondamentale que le Projet du Traité attribue à la Commission l'intégralité des tâches d'un Exécutif qui ont fait l'objet d'un partage entre Commission et Conseil dans la Communauté européenne. A la confusion des fonctions exécutives et législatives du *Conseil*, le Projet substitue la séparation des pouvoirs, qui n'est pas sans rappeler le modèle américain. Dans cette nouvelle répartition des pouvoirs, le Conseil assume, en commun avec le Parlement européen, la fonction législative et budgétaire et se prononce à la majorité.

Le Conseil européen, qui devient une institution de l'Union, garde son rôle d'impulsion et de moteur de la coopération. Il décide de l'élargissement des compétences de l'Union, et engage en outre un dialogue avec le Parlement européen. Une autre innovation concerne la nomination des juges à la *Cour de justice*, nommés pour moitié par le Parlement et par le Conseil, ainsi que l'élargissement du droit de recours des particuliers, de la protection des droits fondamentaux et en général du contrôle juridictionnel. Aux côtés des organes existants tels que le Comité économique et social ou la Cour des comptes, le Projet prévoit la création d'un *Fonds monétaire européen*, qui a pour tâche de garantir la stabilité monétaire.

Quelques autres innovations méritent encore d'être soulignées. Le Projet définit la *loi* qui fixe les règles s'appliquant à l'action commune, en la distinguant des règlements et des décisions. Ces deux derniers actes relèvent désormais du pouvoir de la Commission qui les arrête en application des lois de l'Union. En outre, le Projet précise la procédure et les délais pour le vote des lois par le Conseil et le Parlement. De surcroît, il généralise la pratique de l'*audition* des personnes concernées à laquelle procèdent les institutions de l'Union. Enfin, le Projet renforce le *pouvoir de sanction* des institutions de

l'Union qui, en cas de violation grave et persistante des droits démocratiques ou d'autres obligations de la part d'un Etat membre, peuvent prendre des mesures allant jusqu'à suspendre sa participation au Conseil européen et au Conseil de l'Union.

Ainsi sans opérer une révolution constitutionnelle, le Projet vise à accroître le fondement démocratique, la capacité des institutions ainsi que l'efficacité de leur processus de décision, de leurs pouvoirs d'exécution et de contrôle. De fait, le Projet de l'Union représente un progrès significatif sur la voie d'une Fédération européenne. Dans cet esprit, il définit à son article 3 la citoyenneté de l'Union liée à la qualité de citoyen de l'Etat membre, tout en élargissant sa capacité de recours devant la Cour de Justice. Cette intention de formaliser la citoyenneté a reçu entre-temps une confirmation concrète par l'instauration d'un passeport européen. Le renforcement des politiques communes est une preuve de cette volonté constructive qui sous-tend tout le Projet d'Union.

Les politiques de l'Union

Le Projet distingue les *actions communes* de la *coopération* et de la *coordination des actions nationales*. A cette distinction s'ajoute celle des compétences exclusives attribuées à l'Union et des compétences concurrentes qu'elle exerce en parallèle avec celles des Etats membres. Les unes et les autres sont mises en œuvre de façon à permettre, parallèlement à l'expansion équilibrée de l'ensemble de l'Union, l'élimination progressive des déséquilibres qui existent entre ses différentes zones et régions.

Les *compétences exclusives* sont attribuées à l'Union pour achever le marché commun et la libre circulation des hommes et des biens, ainsi que la politique de concurrence au niveau de l'Union. L'Union établit en outre, au moyen d'une loi, un statut d'entreprise européenne et prend des mesures visant à rapprocher certaines dispositions législatives et administratives relatives aux entreprises.

La majorité des politiques communautaires se caractérisent par des *compétences concurrentes* que l'Union déploie dans divers domaines: la *politique conjoncturelle* et économique; la *politique monétaire* et la politique du crédit dans le cadre desquelles elle prévoit la création d'un comité européen du marché des capitaux, d'une autori-

té européenne de contrôle des banques, d'un Fonds monétaire européen en tant qu'instrument du système monétaire européen. L'objectif de cette politique monétaire est d'aboutir par étapes à la réalisation de l'Union monétaire.

Suivent ensuite une série de *politiques sectorielles* qui poursuivent et développent les politiques mises en œuvre ou entreprises par la Communauté européenne: l'agriculture et la pêche, les transports, les télécommunications, la recherche et le développement, l'industrie, l'énergie. Dans tous ces secteurs, l'Union dispose de compétences concurrentes à celles des Etats membres pour mener des politiques sectorielles adaptées à l'échelle de l'Union. Des *agences européennes spécialisées* peuvent être créées dans tel secteur particulier soumis à une action commune. Faut-il rappeler que l'idée des agences européennes correspond à un vieux projet de Denis de Rougemont qu'il a repris plus récemment dans son ouvrage *L'avenir est notre affaire* (1977), projet inspiré des agences fédérales aux Etats-Unis.

Sous le titre *politique de la société*, le projet désigne l'ensemble des différentes politiques qui reflètent un certain nombre d'options et incarnent des valeurs communes aux Européens. Il s'agit de compétences concurrentes en matière des politiques suivantes: politique sociale et politique de la santé, politique de protection des consommateurs, politique régionale, politique de l'environnement, politique de l'éducation et de la recherche, politique culturelle et politique de l'information. Certaines de ces politiques sont nouvelles, telle la politique culturelle, alors que d'autres, à l'exemple de la politique régionale, sont déjà mises en œuvre dans la Communauté européenne. Le Projet les incorpore dans le Traité-constitution et prévoit leur développement. Parallèlement, bien que de manière timide, il proclame dans son préambule la nécessité de permettre, selon des formes appropriées, la participation des collectivités locales et régionales à la construction européenne. Certes, nous sommes encore loin de l'Europe des régions en faveur de laquelle plaidait Denis de Rougemont. Selon lui, la région est avant tout un espace de participation civique constitué par des grappes de communes. En effet, estimant qu'une «Europe des Nations» est difficile sinon impossible à réaliser, Denis de Rougemont était persuadé qu'une fédération européenne ne pouvait se fonder que sur des communautés régionales et locales. A l'heure actuelle, les Etats cherchent à maintenir leur

contrôle sur leurs régions, ainsi que sur leurs relations avec les instances communautaires. D'où la prudence manifestée par le Projet qui prévoit néanmoins d'encourager la collaboration régionale transfrontalière.

Les relations internationales de l'Union

Le Projet propose des objectifs ambitieux en matière de relations internationales. Les efforts de l'Union portent sur le maintien de la paix, ainsi que sur la sécurité, la dissuasion, la détente, la réduction mutuelle équilibrée et contrôlable des forces militaires et des armements; ils portent aussi sur le respect des droits de l'homme, le développement du Tiers Monde, l'amélioration des relations économiques monétaires et commerciales internationales. Afin de réaliser ces objectifs, l'Union procède soit par action commune, soit par coopération. Pour mener son action commune en matière de commerce extérieur, l'Union est dotée d'une compétence exclusive. En revanche, sa politique d'aide au développement doit, après une période transitoire de dix ans, faire l'objet progressivement d'une action commune. Celle-ci est menée par la Commission au nom de l'Union et, lorsqu'il s'agit de négociations, selon les lignes directives que lui adresse le Conseil de l'Union. D'autres restent du domaine de la coopération, qui est de la responsabilité du Conseil européen. Dans ces domaines, la Commission a la faculté de proposer des politiques et des actions au Conseil européen.

Ainsi qu'il ressort de ces orientations et compétences en matière de relations internationales, le Projet propose une méthode pragmatique et graduelle. Des domaines délicats y figurent, telle la sécurité, mais la façon de les conduire est laissée à l'appréciation des institutions de l'Union. Ainsi celles-ci ont la possibilité d'élargir progressivement le champ d'actions communes. De même, le Conseil européen peut étendre le domaine de la coopération, notamment en matière d'armements, de vente d'armes aux pays tiers, de politique de défense, de désarmement. Le Projet prévoit également le droit de légation: la Commission peut, avec l'accord du Conseil, établir des représentations dans les Etats tiers et auprès des organisations internationales, représentations qui ont des compétences dans les affaires qui relèvent de l'action commune. Elles peuvent aussi prendre part à la coordina-

tion des actions diplomatiques des Etats membres dans les matières qui relèvent de la coopération. Par comparaison avec les Etats fédéraux dont la défense, la sécurité et la politique extérieure relèvent des autorités fédérales, le Projet d'Union apparaît bien en retrait, tout en engageant progressivement les Etats membres sur la voie de la coopération et de l'action commune. L'Europe unie parlant d'une voix est une proposition qui remonte loin dans l'histoire du processus d'Union et qui a été affirmée avec vigueur dans le Rapport Tindemans. Pour l'heure, les Etats membres de la Communauté européenne semblent, à quelques exceptions près soucieux de préserver leurs souverainetés dans ces domaines, tout en étant conscients du rôle effacé que de ce fait ils sont contraints de jouer. La perte de l'influence apparaît comme fonction de leurs actions isolées et souvent dispersées en matière de politique et de sécurité extérieure.

Pouvoir financier de l'Union

Les *ressources propres* constituent une pierre de touche des institutions fédérales. En effet, l'instauration d'un impôt fédéral est un élément essentiel de l'autonomie et de la capacité d'action des autorités centrales. Dans l'histoire des fédérations, la question de l'impôt a été souvent, comme aux Etats-Unis, à l'origine des conflits entre fédéralistes et confédéralistes; la crise de 1965 s'est nouée autour des ressources propres nécessaires au financement de la politique agricole et de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. A cette occasion, le Général de Gaulle attaqua le pouvoir de la Commission, notamment son pouvoir d'initiative et son pouvoir financier. Il agita le spectre de la Commission, puissance financière. Fort heureusement, la Commission put consolider, dès la fin des années soixante, son assise financière et, en 1975, le Parlement européen se voyait accorder par un traité particulier un droit partiel de codécision budgétaire. Ainsi l'on constate que le processus continue, malgré les arrêts, les crises, voire de légers reculs.

L'Union dispose de finances propres à l'exemple des Communautés européennes. Cependant, le Projet précise que *l'autorité budgétaire* est formée du Parlement européen et du Conseil de l'Union, deux institutions législatives. Une autre double innovation est à signaler: l'Union peut modifier par loi organique la nature ou

l'assiette des recettes existantes ou en créer des nouvelles; un système de péréquation est introduit afin d'atténuer les déséquilibres économiques excessifs entre les régions.

Le Projet d'Union inspiré de la méthode fédéraliste n'a pas trouvé grâce auprès des gouvernements. Etait-ce son allure fédéraliste, bien que fort modérée en réalité, qui a pu faire croire à l'intention du Parlement européen d'instaurer un embryon d'Etat fédéral? Toujours est-il que fidèles à leur tradition, les gouvernements ont préféré retoucher les traités existants plutôt que faire leur le Projet de traité d'Union du Parlement européen.

L'Acte unique européen (1986)

Naissance de l'Acte unique européen

Sous l'impulsion des initiatives et des travaux du Parlement européen, ainsi que sous la pression de la crise du pouvoir de décision dans la Communauté européenne, les gouvernements négocièrent et adoptèrent l'*Acte unique européen* le 17 février à Luxembourg et le 28 février 1986 à La Haye. Les ratifications devraient intervenir avant la fin de 1986.

Depuis le début des années soixante, les pouvoirs de la Communauté européenne ont subi une érosion et un glissement du pouvoir communautaire vers le pouvoir intergouvernemental. En effet, plusieurs événements ont marqué cette évolution: affaiblissement de la capacité décisionnelle du Conseil par le recours à l'unanimité à partir de l'accord, ou plutôt du constat de désaccord, de 1966 à Luxembourg: la référence à son intérêt vital permettait dès lors à un Etat membre d'imposer le vote unanime qui privilégie l'intérêt national par rapport à l'intérêt européen et renforce le contrôle des gouvernements sur le processus de décision dans la Communauté européenne; érosion parallèle de la capacité d'initiative de la Commission, qui, au lieu d'affirmer sa responsabilité et son autonomie, tendait à consulter au préalable les gouvernements sur ses projets d'initiative avant de les formuler officiellement: la prudence en place du dynamisme et du courage devenait ainsi la marque essentielle de l'action de la Commission; ce déséquilibre au profit des institutions intergouvernementales.

tales bien que communautaires par leur fonction dans le système de la Communauté européenne trouvait une confirmation dans l'institutionnalisation dès 1974 des Sommets des chefs d'Etat et de gouvernements européens en tant que Conseil européen. Malgré son rôle de promotion, d'impulsion et d'arbitre, le Conseil européen contribuait ainsi à renforcer l'emprise des gouvernements nationaux sur le processus communautaire. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct n'a pas répondu aux espoirs mis en elle et n'a contribué que modestement au rééquilibrage institutionnel par l'élargissement des pouvoirs communautaires. En effet, bien que raffermi dans sa légitimité et son autorité puisées à la source démocratique, le Parlement européen est resté prisonnier de son pouvoir consultatif. Les élargissements successifs de la Communauté européenne (1973: Royaume-Uni, Danemark, Irlande; 1980: Grèce; 1986: Espagne et Portugal) n'ont pu qu'alourdir le processus de décision. Dès lors, l'approfondissement et le renforcement du processus d'Union devinrent objets de demandes multiples, dont celles de la Commission présidée par Jacques Delors.

En se fondant sur le plan Genscher-Colombo, le Conseil européen chercha à relancer l'Union européenne. Après Stuttgart, la session d'Athènes en décembre 1983 se heurta aux exigences budgétaires de la Grande-Bretagne, ainsi qu'aux problèmes de l'augmentation des ressources propres et de l'élargissement de la Communauté européenne à la Péninsule ibérique.

Ces problèmes n'ont été résolus pour l'essentiel qu'au cours des réunions du Conseil européen à Bruxelles en mars et à Fontainebleau en juin 1984. Quelques mois plus tard, la Commission Dooge, composée de représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernements présentait son rapport final dont les conclusions se situaient bien en deçà du Projet du Parlement européen. Lors de la réunion du Conseil européen à Milan en juin 1985, les propositions donnèrent lieu à plusieurs réserves, seuls sept Etats membres ayant soutenu l'idée d'une conférence des gouvernements en vue de modifier les traités en vigueur et d'incorporer la pratique de la coopération politique dans un traité. Bien que l'avis favorable à cette conférence ne fût également adopté à la session suivante que par sept membres, l'esprit de solidarité mérite d'être noté: l'ensemble des Etats membres ainsi que l'Espagne et le Portugal participèrent à la conférence

convoquée par la présidence luxembourgeoise. Deux groupes distincts se consacrèrent aux travaux préparatoires: les directeurs des affaires politiques — responsables de la coopération politique — préparèrent la codification du système de la coopération politique, tandis qu'une commission préparatoire sous la présidence du secrétaire général Dondelinger rédigea — sur la base des propositions de la Commission — les amendements aux traités de Rome. Malgré de nombreuses réunions de la Commission Dondelinger et des ministres, les négociations n'aboutirent qu'en décembre 1985. C'est le Conseil européen qui décida de réunir les deux volets des négociations, coopération politique et amendements, dans un acte unique. D'où l'expression d'*Acte unique européen*.

Structure générale de l'Acte unique

L'Acte unique européen comporte quatre titres.

Le titre I, «Dispositions communes», traite de l'Union européenne et du Conseil européen. Le titre III codifie dans un article unique la coopération politique. Ces deux titres gardent leur autonomie n'étant pas intégrés dans les traités existants. Le titre II contient des amendements aux traités instituant les Communautés européennes. Ce titre qui est la partie la plus substantielle de l'Acte unique sera présenté en premier lieu afin de faire le point des améliorations apportées aux Communautés européennes avant de passer en revue les prolongements de l'action communautaire qui, à son exemple, vise à développer concrètement l'Union européenne.

Dans le préambule, les Etats membres de la Communauté européenne se déclarent animés de la volonté de transformer l'ensemble de leurs relations en une *Union européenne* conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983, et résolus à mettre en œuvre cette Union européenne sur la base des *Communautés* fonctionnant selon leurs règles propres et de la *coopération européenne* en matière de politique étrangère et à doter cette Union des *moyens d'action* nécessaires. De même, ils se déclarent décidés à promouvoir ensemble la *démocratie* et les *droits fondamentaux*, ainsi qu'à améliorer la situation économique et sociale par l'*approfondissement des politiques communes* et par la poursuite d'*objectifs nouveaux* et à assurer un *meilleur fonctionnement* des Communautés en

permettant aux institutions d'exercer leurs *pouvoirs* dans les conditions les plus conformes à l'*intérêt communautaire*.

Amélioration du processus de décision

Les résultats en cette matière portent sur trois thèmes centraux: instauration des votes à la majorité qualifiée au Conseil, renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution d'actes juridiques, accroissement de la participation du Parlement européen à l'adoption des règlements communautaires.

Dans de nombreux articles prévoyant la règle d'unanimité ou fonctionnant selon l'accord de Luxembourg, cette règle, qui freine quand elle ne paralyse pas le fonctionnement du Conseil, a été remplacée par la majorité qualifiée. De même qu'à l'expression «après consultation de l'Assemblée» est substituée l'expression «en coopération avec le Parlement européen» (art. 6). Cette modification a une double conséquence: tout d'abord, le Parlement n'est pas simplement consulté, mais exerce un rôle plus actif en *coopération* avec le Conseil; sans lui attribuer un rôle législatif et budgétaire à l'exemple du Projet de l'Union, l'Acte unique intensifie sa participation aux fonctions qu'exerce le Conseil; d'autre part, il met fin à une longue querelle de mots: les tenants du terme «Assemblée» s'étant opposés, en conformité avec les traités communautaires, à l'utilisation du terme «Parlement européen» que celui-ci a adopté afin d'affirmer sa vocation sinon sa fonction effective.

L'article 149 subit un changement profond. Il confirme en premier lieu la procédure selon laquelle le Conseil ne peut modifier une proposition de la Commission qu'à l'unanimité — ici, comme par le passé, l'unanimité protège l'intégrité des propositions de la Commission contre l'intervention des gouvernements. En deuxième lieu, il innove en définissant la procédure applicable, lorsqu'en vertu du traité de la CEE, un acte du Conseil est pris en coopération avec le Parlement européen. Dans ces cas, le Conseil statuant à la *majorité qualifiée* sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, arrête une position commune qui est transmise au Parlement. Si dans un délai de trois mois, celui-ci approuve cette position commune ou ne se prononce pas, le Conseil arrête définitivement l'acte concerné conformément à la position commune. De son côté, le

Parlement européen peut, à la majorité absolue de ses membres, proposer des amendements à la position commune du Conseil ou la rejeter. Si le Parlement a rejeté la position commune du Conseil, celui-ci ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité. Le Conseil adopte la proposition réexaminée et modifiée par la Commission à la majorité qualifiée. Cependant, il a la possibilité de la modifier ou d'adopter à l'unanimité les amendements proposés par le Parlement que la Commission n'a pas retenus. Dans ce processus, l'unanimité remplit le rôle de protection des propositions de la Commission ou des amendements du Parlement européen. Celui-ci de ce fait voit ses pouvoirs accrus.

Une autre innovation concerne la Cour de Justice: sur demande de celle-ci, le Conseil peut, après consultation de la Commission et du Parlement européen, statuant à l'unanimité, adjoindre à la Cour une juridiction de première instance chargée de connaître certaines catégories de recours formés par des personnes physiques ou morales. La création d'une telle juridiction vise à décharger la Cour de justice des questions de fait et à assurer davantage que par le passé le contrôle juridictionnel sur ces affaires à l'exclusion des affaires soumises par les Etats membres ou par des institutions communautaires.

Réalisation du marché intérieur et des politiques communes

Cet accroissement de l'efficacité des institutions et de la capacité décisionnelle des Communautés européennes répond à des besoins concrets tels que l'achèvement du marché intérieur, le développement de la recherche et la protection de l'environnement.

L'un des buts essentiels de l'Acte unique est de permettre la réalisation du marché intérieur avant la fin de 1992. C'est aussi un constat officiel des limites actuelles imposées au marché intérieur sous la forme de diverses barrières, non douanières et administratives. Selon le traité, le marché intérieur comporte un espace sans *frontières intérieures* dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. A cet effet, la Commission fait rapport au Conseil sur les progrès réalisés. A son tour, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, définit les orientations et les conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés.

En règle générale, dans les dispositions portant sur la réalisation du marché intérieur, l'unanimité a été remplacée par la *majorité qualifiée*.

D'autres articles de l'Acte unique incorporent dans les traités existants des initiatives prises en dehors de leur cadre, telles que celles concernant la politique sociale, la politique monétaire, la politique régionale, la recherche et le développement technologiques et la politique de l'environnement. A titre d'exemple, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (FEOGA, Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers disponibles. Les domaines nouveaux ont été incorporés dans les traités et soumis, en bonne partie, à la règle de la majorité qualifiée.

Conseil européen et coopération politique

L'Acte unique dote le Conseil européen, qui jusqu'alors a fonctionné sur la base de la déclaration du sommet de décembre 1974, d'un fondement juridique. Cependant, il n'en fait pas une institution communautaire, ni n'établit un lien organique avec les Communautés européennes. C'est toujours la crainte ancienne de voir une institution intergouvernementale suprême coiffer les Communautés et disposer d'une sorte de droit d'orientation ou de contrôle à l'égard des Communautés et de la coopération politique. En réalité, le Conseil européen qui réunit les plus hauts responsables politiques des États membres — à l'exemple des institutions suprêmes des intégrations régionales entre les pays en voie de développement — et le président de la Commission, peut comme par le passé donner des impulsions, des orientations et des missions aux institutions communautaires ainsi qu'arbitrer des conflits. Sans être une institution communautaire, le Conseil européen dispose des pouvoirs qui lui permettent d'orienter les politiques communes ainsi que d'agir en tant que Conseil de la Communauté si une volonté politique s'affirme dans ce sens. De fait, sa composition correspond à l'article 146 du traité de la CEE dans la version de l'article 2 du traité de fusion des Communau-

tés. Enfin, il semble difficile d'adopter une séparation d'ordre juridique lorsque, de fait comme de droit, présidents et premiers ministres donnent des instructions sur les questions de première importance aux ministres qui siègent au Conseil des Communautés. D'ailleurs, en matière de coopération politique, l'Acte unique établit un lien avec le Conseil: les ministres des Affaires étrangères et un membre de la Commission se réunissent au moins quatre fois par an dans le cadre de la coopération politique; toutefois ils peuvent traiter également des questions de politique étrangère dans le cadre de la coopération politique à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés européennes (titre III, art.3). En outre, l'Acte unique confirme que la Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique. Ainsi, sans élaborer une structure d'ensemble à l'instar du Projet d'Union, l'Acte unique formalise l'existence du Conseil européen, définit les contours et les organes de la coopération politique et accomplit un progrès, certes timide, mais effectif dans le sens d'un rapprochement de la construction communautaire et de la coopération politique, tout en les maintenant dissociées. Ce rapprochement trouve une confirmation dans la disposition qui prévoit que les politiques extérieures de la Communauté européenne (politique commerciale, relations avec les pays en voie de développement et les ACP, etc.) et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne doivent être cohérentes. Seule la pratique permettra de juger la portée de cette obligation, d'autant que l'Acte unique ne prévoit pas de sanction et attribue la responsabilité de la recherche et du maintien de cette cohérence à la Présidence et à la Commission.

Le titre III comporte, outre la codification des pratiques existantes, quelques innovations concernant la sécurité et les organes de la coopération politique. Désormais, les questions de *sécurité européenne* sont incluses dans le domaine d'activité de la coopération politique. Les États membres estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. C'est un retour timide des affaires de sécurité et de défense mises à l'écart depuis le traumatisme provoqué par l'échec de la CED et le rejet du Plan Fouchet. Sans instaurer une obligation en cette matière, les États membres se déclarent disposés à coordonner davantage leurs posi-

tions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité. Cette disposition correspond à une nouvelle conception de la sécurité qui comprend, en dehors de l'aspect militaire, la dimension politico-économique. Cette dernière constitue le fondement de la sécurité que confirme la résolution des Etats membres à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité. Ils s'engagent à œuvrer dans ce sens tant sur le plan national que dans le cadre des institutions et organes compétents. Rien ne s'oppose de surcroît à ce que certains Etats développent une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité (UEO, Alliance atlantique, dont tous ne sont pas membres).

Quant aux institutions et organes de la coopération, l'Acte unique se réfère au Conseil européen assisté par les ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission; il définit le rôle de la Présidence; il institutionnalise le Comité politique, le groupe des correspondants, des groupes de travail, et il instaure un secrétariat. La *Présidence*, qui coïncide avec celle du Conseil des Communautés européennes (soit six mois à tour de rôle), a la responsabilité en matière d'initiative, de coordination et de représentation des Etats membres vis-à-vis des pays tiers et dans le cadre des organisations internationales pour les activités relevant de la coopération politique européenne. La Présidence est également responsable de la gestion de la coopération politique et du fonctionnement du secrétariat. Le *Comité politique* est composé des directeurs politiques qui se réunissent régulièrement afin de donner l'impulsion à la coopération politique, d'en assurer la continuité et de préparer les travaux des ministres. Le *groupe des correspondants européens* a pour tâche de suivre, selon les directives du Comité politique, la mise en œuvre de la coopération politique et d'étudier les problèmes d'organisation générale. Quant aux *groupes de travail*, ils se réunissent selon les directives du Comité politique. Enfin, si ces institutions et organes reçoivent une consécration formelle, l'innovation institutionnelle consiste principalement en l'établissement d'un *secrétariat permanent* à Bruxelles. Le secrétariat assiste la Présidence dans la préparation et la mise en œuvre des actions relevant de la coopération politique ainsi que dans les questions administratives. Il exerce ses fonctions sous l'autorité de la Présidence. Tels sont les instruments et les traits essentiels de la coopération politique européenne contenue dans l'Acte unique européen.

Conclusion

En conclusion, une fois de plus, les gouvernements se sont refusés à adopter un Projet d'Union global, qui intègre les divers traités dans un texte unique et regroupe à la fois les institutions et les divers espaces européens. A la place du Projet d'Union qui pourtant n'avait rien de révolutionnaire, les gouvernements ont choisi la voie du compromis possible. En effet, face à l'opposition du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce, un projet quelque peu ambitieux et d'allure fédérale n'avait que peu de chance d'être adopté. Dès lors, la seule voie ouverte était celle d'une approche pragmatique, pas à pas. Dans ces circonstances, on peut estimer que *l'adoption de l'Acte unique est un succès réel*.

Ainsi qu'il ressort de l'examen de l'Acte unique, celui-ci constitue une amélioration réelle du processus de décision par la généralisation de la majorité qualifiée dans le cadre des Communautés européennes. De plus, il incorpore une série de politiques nouvelles dans le traité de la CEE. Il approfondit l'œuvre communautaire en mettant en place les instruments qui permettront de parachever le marché intérieur. Enfin, l'Acte unique pose les jalons institutionnalisés de l'Union politique.

A ce titre, il rappelle par plus d'un trait et sous une forme simplifiée, le Plan Fouchet proposé en 1959 par le général de Gaulle. Ce projet visait à couvrir, outre le domaine économique, le domaine politique, la défense et la culture. Par comparaison avec l'Acte unique adopté plus d'un quart de siècle plus tard, le Projet Fouchet se proposait un champ d'activité plus large. Non seulement il abordait plus directement les questions de défense, mais encore il cherchait à déployer son action dans le domaine culturel. Ce dernier, qui n'échappe pas entièrement à l'action communautaire, n'est pas inclus formellement dans l'Acte unique.

Sous l'angle des institutions, le Plan Fouchet apparaît comme un précurseur des institutions et organes chargés de la coopération politique: en effet, l'institution suprême devait être le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, soit l'équivalent de l'actuel Conseil européen; d'autre part, le Plan Fouchet proposait d'instituer une Commission politique composée de directeurs des affaires politiques ainsi qu'un secrétariat permanent. C'est dire qu'il a fallu attendre

plus d'un quart de siècle pour parvenir à un résultat semblable et, probablement, à une union moins structurée. Mais l'essentiel est de constater qu'il y a progrès, certes lent et modeste, mais effectif et nécessaire. L'Union de l'Europe est, selon le mot d'Aristide Briand, une «création continue».

DUSAN SIDJANSKI

POST SCRIPTUM

Le Sommet d'octobre des deux superpuissances à Reykjavik a fait éclater au grand jour la carence de l'Europe, tout en rappelant l'urgente nécessité d'une identité européenne en matière des relations extérieures et de sécurité. Peu de temps après, réunis à Londres au début de novembre, les douze ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne affirmaient leur solidarité en adoptant (à l'exception de la Grèce) des mesures, fort modérées d'ailleurs, à l'encontre de la Syrie. Ainsi ont-ils manifesté leur soutien au Royaume-Uni qui venait de rompre unilatéralement ses relations diplomatiques avec la Syrie à la suite du jugement prononcé dans l'affaire du Boeing El-Al.