

DU PROJET DE TRAITÉ D'UNION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Dusan SIDJANSKI

*Professeur au Département de science politique
et à l'Institut universitaire d'Études européennes
de l'Université de Genève*

L'Acte unique européen est entré en vigueur le 1er juillet 1987. Négocié et adopté par les gouvernements le 17 février 1986 à Luxembourg et le 29 février 1986 à La Haye, il a été ratifié par les douze pays de la Communauté européenne.

L'Acte unique européen a été précédé par le Projet de traité du Parlement européen qui, sous l'impulsion d'Altiero Spinelli et après deux années de travaux, a été adopté le 14 février 1984. Ce projet contient une refonte des traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes, un élargissement de leurs champs d'activités et un renforcement des institutions communautaires. Plus ambitieuse que le projet du Conseil européen, l'initiative du Parlement européen a servi de stimulant et de point de référence aux gouvernements qui lui ont préféré une réforme partielle et plus modeste 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 limité mais concret. Afin d'en rendre compte, nous examinerons, successivement, le Projet du Parlement européen et le contenu de l'Acte unique européen tout en rappelant leurs origines. Cette analyse parallèle des deux textes permettra de les comparer brièvement à la lumière de l'avis du Parlement européen. Le tout est situé dans la contexte général de l'opinion publique européenne.

En termes généraux, l'opinion publique dans la CE est favorable, à une forte majorité, aux efforts qui sont faits pour unir l'Europe occidentale. Depuis le premier *Eurobaromètre* de septembre 1973, qui indiquait que 63% étaient «très pour» ou «plutôt pour» ces efforts, les attitudes favorables se sont accrues dans tous les pays de la CE. La moyenne des treize sondages de 1975 à 1983 enregistre, avec 72% d'avis positifs, presque 10 points de plus. Dès octobre-novembre 1984, le niveau des attitudes favorables dans les dix pays de la CE atteint 77%, niveau qui

sera maintenu jusqu'au dernier sondage disponible, de mars-avril 1986 (il y a, toutefois, une baisse sensible d'avis favorables en Grèce — 67% en octobre-novembre 1985, contre 56% au printemps 1986 — et, dans une moindre mesure, en Belgique — 78%, contre 74% pour la même période). Ce soutien massif au mouvement d'union de l'Europe occidentale est dû, avant tout, à l'opinion très favorable et stable dans les six pays fondateurs (B = 80%, P.-B = 75%, A = 82%, F = 86%, I = 91%, L = 91%), ainsi qu'à l'augmentation des attitudes positives dans les nouveaux membres (moyenne 1975-1983 par comparaison avec octobre-novembre 1986: DK = 44% et 45%, IRL = 60% et 66%, R.-U. = 60% et 69%; Grèce = 63% et 71%; octobre-novembre 1985 et mars-avril 1986: E = 71% et 75%, P = 56% et 77%). Ainsi, à l'heure actuelle, 8 Européens sur 10 soutiennent le mouvement d'union de l'Europe occidentale. C'est dire que le projet d'union du Parlement européen et l'Acte unique européen s'inscrivent dans un contexte général favorable, bien que l'opinion publique européenne devienne, ainsi que nous le verrons, moins généreuse et plus nuancée face aux propositions concrètes.

I. LE PROJET D'UNION EUROPÉENNE DU PARLEMENT EUROPÉEN

A. L'origine

1° Le rôle d'Altiero Spinelli

À 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 du Club du Crocodile, appellation qu'il emprunta à un restaurant réputé de Strasbourg où se tint sa première réunion¹. 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. Depuis 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 jusqu'à 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 européenne². 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

¹Plusieurs numéros de la "Lettre aux membres du Parlement européen," *Crocodile*, ont été publiés par Altiero Spinelli et Felice Ippolito, dès 1980.

²*Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, Genève, Centre européen de la Culture, mai 1958, pp. 55 et 56.

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 inspira 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. À ce titre, il fait partie du petit nombre d'élus convaincus, dès le début, de la nécessité pour le PE de faire oeuvre constituante. En effet, il était persuadé que, par dessus les clivages partisans, il était possible de réunir une majorité européenne au sein du PE. 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 PE, puis d'en proposer l'adoption aux gouvernements et aux parlements nationaux.

2° 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 *Traite-constitution* à l'encontre de la méthode de 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'oeuvre entreprise et de développer de nouvelles politiques en commun³.

3° Le rôle du Parlement européen

La proposition du club du Crocodile fut discutée par le PE qui décide, en juillet 1981, de créer une commission institutionnelle chargée d'élaborer des

³A. SPINELLI, *Vers l'Union européenne*, Sixième Conférence Jean Monnet, 13 juin 1983, Institut universitaire européen, Florence, 1983.

modifications aux traités en vigueur⁴. Cette résolution du PE 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 dans l'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)⁵.

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 promotion tels que le Mouvement européen ou par des personnalités telles que Jean Monnet, d'une part, et les actions et entreprises officielles ou gouvernementales, souvent réductrices mais positives dans leur ensemble, d'autre part. Les Communautés européennes portent déjà en elles des éléments d'une structure de type politique bien que partiels, car appliqués principalement aux secteurs socio-économique et technique. D'où toute une série de tentatives visant les unes à approfondir l'oeuvre entreprise et les autres à étendre leurs champs d'activité aux domaines des relations extérieures et de la sécurité. On y trouve, d'une part, la politique régionale européenne (Fonds régional), le système monétaire européen (SME), l'association des ACP (66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), la co-décision budgétaire partielle attribuée au PE en 1975, l'élection du PE, et d'autre part, les 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 qui visaient à compléter la CECA en lui ajoutant une communauté économique générale ainsi qu'une dimension politique propre à toute fédération, à savoir les relations extérieures et la sécurité). Ces deux derniers domaines essentiels feront, dès lors, l'objet de débats et de projets européens. Citons, à titre d'exemple, le projet d'union politique de Général de Gaulle, dit Plan Fouchet (1959), qui se heurta à l'opposition de Spaak et de Luns, ministres des Affaires étrangères de la Belgique et des Pays-Bas, ainsi qu'à la méfiance d'autres gouvernements. Il s'agissait d'une proposition certes pas satisfaisante pour les fédéralistes européens, mais dont l'adoption aurait constitué un pas en avant comme l'a reconnu bien plus tard Spaak, un pas jugé modeste mais décisif, qui n'a pas encore été franchi jusqu'à

⁴ La Proposition de résolution de la Commission institutionnelle sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne, présentée par son rapporteur-coordonateur Altiero Spinelli (Parlement européen, Documents de séances, 1982-83, 21 juin 1982), fut approuvée en juillet 1982 par 258 oui, 37 non et 21 abstentions.

⁵ *Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1949.

nos jours. À la suite des suggestions contenues dans le Rapport Tindemans (1975)⁶ et les rapports des Sages⁷, le PE a décidé de parfaire l'oeuvre communautaire en lançant son Projet de traité d'Union européenne⁸.

Parallèlement, la Commission a exprimé, à plusieurs reprises, son inquiétude au sujet de l'affaiblissement des institutions communautaires et a formulé ses propositions, notamment dans sa recommandation du 14 octobre 1981, au Conseil et au Parlement, sur les relations entre les institutions de la Communauté⁹. En mai 1984, le Président de la Commission Gaston Thorn a exprimé des vues très proches des orientations du Projet de traité d'Union, dans une conférence à l'Institut universitaire européen de Florence: *Union européenne ou déclin: être ou ne pas être*¹⁰.

B. Le Projet de Traité (1984)

1° 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 Schuman (1950), la voie choisie pour unir les nations européennes était celle de la méthode fonctionnelle et sectorielle proposée par Jean Monnet, par comparaison avec la méthode globale qui distingue l'approche fédéraliste ou constitutionnaliste. Bien que visant toutes les deux la formation des États-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

⁶ Rapport présenté au Conseil européen sur l'Union européenne (1975), suivi de celui de la Commission Dooge en 1984.

⁷ Rapport sur les Institutions européennes, présenté au Conseil par le Comité des Trois (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin).

⁸ Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne, Rapporteur-coordonateur Altiero Spinelli, Parlement européen, Documents de séance, 1983-1984, 19 décembre 1984.

⁹ Le système institutionnel de la Communauté: un équilibre à rétablir, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 3/82.

¹⁰ Septième Conférence Jean Monnet, Florence, le 24 mai 1984.

même des politiques nationales va se trouver placé, graduellement, sous une souveraineté commune. Cette souveraineté devra donc être dotée, un jour, de pouvoirs politiques, une autorité politique venant coiffer l'ensemble des secteurs déjà intégrés¹¹. 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 étapes successives et par 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, vers 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 commencerais par la culture (l'unité de la culture, selon Denis de Rougemont, constitue la base de l'union politique).

Conscients des limites de l'oeuvre communautaire, les auteurs du Projet de traité ont choisi, délibérément, l'approche globale en décidant de réunir, sous un chapeau constitutionnel unique, l'acquis communautaire et la relance de l'oeuvre d'union démocratique de l'Europe (Préambule). Le Projet d'Union substitue un seul texte 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 nouvelles matières sont réunis dans un cadre institutionnel unique et cohérent¹². Le Projet d'Union vise à accomplir un saut qualitatif, en introduisant de nouveaux domaines: l'environnement, la culture et l'information, mais, surtout, les relations internationales et la sécurité¹³.

2° 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 petite¹⁴. Dans cet esprit, "l'Union n'assumera que

¹¹ Méthodes et mouvements pour unir l'Europe, *op. cit.*, p. 4 (Fr. Fontaine).

¹² En février 1984, le Parlement européen approuva le Projet de traité d'Union par 237 oui, 31 non et 43 abstentions.

¹³ Pour une analyse approfondie du Projet d'union, voy.: Fr. CAPOTORTI, M. HILLI, Fr. JACOBS, J.-P. JACQUÉ, *Le Traité d'Union européenne* (Commentaire du projet adopté par le Parlement européen), Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, Études européennes, Collection dirigée par l'Institut d'études européennes, 1985; Chr. BIDEGARAY et N. RIDEAU, La réforme de la construction européenne, *Annuaire européen d'Administration publique*, Vol. VIII, 1985.

¹⁴ D. SIDJANSKI, *Penser avec les mains*, in D. de ROUGEMONT, *Cadmos*, p. 51.

les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les États séparément ou celles dont la solution exige la contribution de l'Union" (Résolution du PE, 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 États pris isolément"¹⁵).

Le deuxième principe concerne la *double participation* des peuples et des États au fonctionnement de l'Union; participation qui, dans les États fédéraux, revêt la forme institutionnelle d'une chambre de représentants ou de députés élus en proportion de la population des États membres et d'un sénat représentant les États 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'État ou de gouvernement des États 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 des pouvoirs du Parlement européen de 518 membres élus au suffrage universel direct. Dans le cadre de l'Union, le PE participe 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 revient à une ancienne interprétation des structures institutionnelles de la Communauté européenne selon laquelle le PE correspond à la chambre des représentants, tandis que le Conseil incarne le sénat, les deux ensemble constituant une espèce de Congrès qui reflète le principe de la double participation.

L'Union repose sur le principe démocratique — seul un État 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 régions¹⁶. 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".

¹⁵ Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, pp. 25 à 27. *Le Projet, Préambule*, et art. 1 à 11, Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, pp. 25 à 66. *Projet*, art. 14 à 33, Fr. CAPOTORTI *et al.*, pp. 76 à 129.

¹⁶ D. de ROUGEMONT, *L'avenir est notre affaire*, Paris, 1977, pp. 352 à 355.

3° Le renforcement des institutions¹⁷

Le projet renforce les institutions communautaires¹⁸: 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, au lieu que les membres de la Commission soient nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres — en réalité chaque gouvernement nommait son ou ses membres à condition d'accepter ceux désignés par les autres gouvernements — désormais c'est le Conseil européen qui nomme uniquement le Président de la Commission qui, à son tour, forme la Commission après consultation du Conseil européen. Cette formule vise à garantir une plus grande homogénéité de l'équipe qui compose la Commission, tout en renforçant le rôle du Président. La Commission est censée soumettre son programme au PE, afin de recevoir l'investiture du PE et d'entrer en fonction. Ainsi, son autorité est fondée sur l'approbation du Conseil européen et sur l'investiture du PE, idée avancée par le Rapport Tindemans en 1975. Quant à la responsabilité devant le PE et aux fonctions de la Commission, elles sont celles d'un exécutif et correspondent, pour l'essentiel, aux fonctions prévues par les traités de Rome, à une différence fondamentale cependant: le Projet de Traité attribue à la Commission l'intégralité des tâches d'un Exécutif qui sont l'objet d'un partage entre la Commission et le Conseil dans la CE. À 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 PE, la fonction législative et budgétaire et se prononce à la majorité dans la plupart des cas.

Le *Conseil européen*, qui devient une institution de l'Union, garde son rôle d'impulsion et de moteur de l'intégration. Il décide de l'élargissement des compétences de l'Union et engage, en outre, un dialogue avec le PE. Une autre innovation concerne la nomination des juges à la *Cour de justice* (juges à nommer pour moitié par le Parlement et pour moitié 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 d'être soulignées. Le Projet définit la loi, qui fixe les règles s'appliquant à l'action commune, en la distinguant des

¹⁷ Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, art. 14 à 33, pp. 76 à 129.

¹⁸ Voy. l'analyse du fonctionnement des institutions communautaires par E. NOEL, ancien Secrétaire général de la Commission, dans *Les institutions de la Communauté européenne*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 1985.

règlements et des décisions¹⁹. 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'Union²⁰. 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 État 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'État 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 le Projet d'Union.

4° Les compétences et les politiques de l'Union²¹

Le projet distingue les actions communes de la coopération et de la coordination des actions nationales. À cette distinction s'ajoute celle entre compétences exclusives attribuées à l'Union et compétences concurrentes qu'elle exerce en parallèle avec celles des États membres. Les unes et les autres sont mises en oeuvre 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 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 des 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

¹⁹ *Projet*, art. 34 à 44, Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, pp. 130 à 174.

²⁰ *Projet*, art. 41. Voy. notre étude, *Auditions au Parlement européen: expérience et avenir*, *Res Publica*, no 1, 1976, qui proposait d'institutionnaliser les auditions.

²¹ *Projet*, art. 45 à 62, Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, pp. 175 à 230.

conjoncturelle et économique; la politique monétaire et la politique du crédit, dans le cadre desquelles on prévoit la création d'un comité européen du marché des capitaux, d'une autorité européenne de contrôle des banques, d'un Fonds monétaire européen, en tant qu'instrument du système monétaire européen, l'objectif de cette politique monétaire étant d'aboutir, par étapes, à la réalisation de l'Union monétaire. Une série de politiques sectorielles poursuivent et développent les politiques mises en oeuvre ou entreprises par la CE: elles portent sur l'agriculture et la pêche, les transports, les télécommunications, la recherche et le développement, l'industrie, l'énergie. Dans ces secteurs, l'Union dispose de compétences concurrentes à celles des États 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 dans son ouvrage *L'avenir est notre affaire* (1977), projet inspiré des agences fédérales aux États-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 dans les 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, telles que la politique culturelle, alors que d'autres, à l'exemple de la politique régionale, sont déjà mises en oeuvre dans la CE. 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 la participation à la construction européenne, selon des formes appropriées, des collectivités locales et régionales. Certes, nous sommes encore bien 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. À l'heure actuelle, les États 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, l'encouragement de la collaboration régionale transfrontalière.

5° Pouvoir financier de l'Union²²

Les ressources *propres* constituent une pierre de touche des institutions fédérales. En effet, l'instauration d'un impôt fédéral est un élément essentiel de

²² *Projet*, art. 70 à 81, Fr. CAPOTORTI *et al.*, *op. cit.*, pp. 254 à 280

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 États-Unis, à l'origine des conflits entre fédéralistes et confédéralistes; la crise de 1965 s'est développée autour des ressources propres, nécessaires au financement de la politique agricole, et de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du PE. À cette occasion, le Général de Gaulle a attaqué le pouvoir de la Commission, notamment son pouvoir d'initiative et son pouvoir financier. Il a agité le spectre de la Commission, puissance financière. Fort heureusement, la Commission a pu consolider, dès la fin des années soixante, son assise financière et, en 1975, le PE 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 PE 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.

6° Les relations internationales de l'Union²³

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 détente, la réduction mutuelle, équilibrée et contrôlée des forces militaires et des armements; ses efforts 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 a recours soit à la méthode de l'action commune soit à la méthode de la 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 directives que lui adresse le Conseil de l'Union. D'autres matières restent du domaine de la coopération, qui est de la responsabilité du Conseil européen. Dans ces matières, 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 relations internationales, le Projet propose une méthode pragmatique et graduelle. Des

²³ *Projet*, art. 63 à 69, Fr. CAPOTORTI *et al.*, pp. 231 à 253.

matières délicates y figurent, 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 États tiers et auprès des organisations nationales, représentations qui ont des compétences dans les affaires qui relèvent de l'action commune. Elles peuvent aussi prendre part à la coordination des actions diplomatiques des États membres dans les matières qui relèvent de la coopération. Par comparaison avec les États 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 États 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 États membres de la Communauté européenne semblent soucieux de préserver, à quelques exceptions près, 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 extérieures.

Le Projet d'Union, inspiré de la méthode fédéraliste, n'a pas trouvé grâce auprès des gouvernements. Était-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'État fédéral? Toujours est-il que, fidèles à leur tradition, les gouvernements ont préféré «retoucher» les traités existants plutôt que faire leur le Projet d'Union du PE.

II. L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

A. La naissance de l'Acte unique

1° Les principaux motifs

Sous l'impulsion des initiatives et des travaux du PE ainsi que sous la pression de la crise au niveau du pouvoir de décision dans la Communauté européenne, les gouvernements ont négocié et adopté l'Acte unique européen le 17 février 1986 à Luxembourg et le 28 février 1986 à la Haye²⁴. Les ratifications sont

²⁴ Acte unique européen, *Bulletin des CE*, Suppl. 2/86; H.-J. GLAESNER, L'Acte unique européen, *Revue du Marché commun*, n° 298, juin 1986. Ch. BIDEGARAY et J. RIDEAU, *op. cit.*, pp. 654 à 663. F. ALDECOA LUZARRAGA, El Acta unica europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión europea, *Revista de Estudios Internacionales*, no 2, Abril,

intervenues avant la fin de 1986 mais l'Acte unique est entré en vigueur en juillet 1987²⁵.

Depuis le début des années soixante, les pouvoirs de la CE ont subi une érosion et un glissement vers le pouvoir intergouvernemental. En effet, plusieurs événements ont marqué cette évolution: l'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 État 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 le CE); l'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, bien que communautaires par leur fonction dans le système de la CE, trouvait une confirmation dans l'institutionnalisation, dès 1974, des Sommets des Chefs d'État et de gouvernement européens en tant que Conseil européen. Malgré son rôle de promotion, d'impulsion et d'arbitre, le Conseil européen contribue à renforcer l'emprise des gouvernements nationaux sur le processus communautaire. L'élection du PE 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 PE est resté prisonnier de son pouvoir consultatif. Les élargissements successifs de la CE (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'intégration étaient devenus l'objet de demandes multiples, dont celles de la Commission présidée par Jacques Delors.

2° Le rôle du Conseil européen

En se fondant sur le plan Genscher-Colombo, le Conseil européen a cherché à relancer l'Union européenne. Après Stuttgart, la session d'Athènes, en décembre 1983, s'est heurtée aux exigences budgétaires de la Grande-Bretagne

Junio 1986, pp. 545 à 550 notamment; J. LODGE, The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism, *Journal of Common Market Studies*, March 1986.

²⁵ En effet, à la suite d'un recours d'un particulier, la Cour suprême d'Irlande a jugé que la ratification de l'Acte unique européen par le Parlement de Dublin n'était pas conforme à la Constitution. Selon la Cour, le titre III relatif à la coopération politique ne constitue pas un simple aménagement du traité de Rome mais bien un changement de nature. Pour surmonter l'opposition de la Cour suprême, les Irlandais ont eu à approuver par référendum l'Acte unique européen (en 1972, les Irlandais se sont prononcés à plus de 75% en faveur de l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne).

ainsi qu'aux problèmes de l'augmentation des ressources propres et de l'élargissement de la CE vers 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'État et de gouvernement présentait son rapport final dont les conclusions se situaient bien en deçà du Projet du PE. La Commission, présidée par MM. Dooge et Adonnino, a présenté des rapports consacrés aux institutions, dont un rapport de Maurice Faure, et à "l'Europe des citoyens". Selon M. Giulio Andreotti, ministre italien des Affaires étrangères, "au Conseil européen de Milan (en juin 1985) nous avons réussi, encouragés par le travail de tous ceux qui nous avaient précédés dans cette tentative pour dégager les contours de l'Union européenne et spécialement par le travail du Parlement européen, à tracer la voie dans laquelle il y a lieu de s'engager"²⁶. Lors de la réunion du Conseil européen à Milan, les propositions donnèrent lieu à plusieurs réserves, seuls sept États 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 n'ait été adopté à la session suivante que par sept membres — le fait mérite d'être noté — l'ensemble des États 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 de 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 "Acte unique européen".

B. La structure générale

L'Acte unique européen comporte quatre titres: le Titre Ier, "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; le titre IV, enfin, comporte les dispositions générales et finales. Le titre II, qui est la partie la

²⁶ *L'Union européenne: un personnage en quête d'auteur*, Huitième Conférence Jean Monnet, Institut universitaire européen, Florence, le 23 novembre 1985, p. 23.

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 vise à développer concrètement l'Union européenne.

Dans le préambule, les États membres de la Communauté européenne 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 oeuvre 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*.

C. Amélioration du processus de décision²⁷

Les résultats en cette matière portent sur trois thèmes centraux: instauration du vote à la majorité qualifiée au Conseil; renforcement du rôle de la Commission dans l'exécution d'actes juridiques; accroissement de la participation du PE 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. Par ailleurs, à l'expression "après consultation de l'Assemblée" est substituée l'expression "en coopération avec le Parlement européen" (art. 6). Cette dernière 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, elle met fin à une longue querelle de mots en adoptant le terme "Parlement européen".

L'article 149 subit un changement profond²⁸. 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

²⁷ Acte unique européen, *doc. cit.*, pp. 8-10.

²⁸ *Ibid.*, art. 7.

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 ce 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 PE. Si, dans un délai de trois mois, le PE 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 PE peut, à la majorité absolue de ses membres, proposer des amendements à la position commune du Conseil ou la rejeter. Si le PE 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 PE 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 PE. Celui-ci, de ce fait, voit ses pouvoirs accrus.

Une autre innovation concerne la Cour de Justice²⁹: sur demande de celle-ci, le Conseil peut, après consultation de la Commission et du PE, 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 États membres ou par des institutions communautaires.

D. La 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 1992³⁰. C'est aussi un constat officiel des limites actuelles imposées au marché intérieur sous la forme de diverses mesures non-tarifaires. 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. À cet effet, la Commission fait rapport au

²⁹ *Ibid.*, art. 11.

³⁰ Acte unique européen, *doc. cit.*, "Le marché intérieur", art. 13 à 19.

Conseil sur les progrès réalisés; à 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 celle de 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 sociale³¹, la politique monétaire³², la politique régionale³³, la recherche et le développement technologique³⁴ et la politique de l'environnement³⁵. L'idée d'un grand marché sans frontières et les diverses politiques communes constituent un des *leitmotive* du Président de la Commission Jacques Delors³⁶. À titre d'exemple, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions. 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.

E. Le Conseil européen et la 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 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, au moins deux fois par an, les plus hauts responsables politiques des États membres — à l'exemple des institutions suprêmes des intégrations régionales entre des pays en voie de développement — et le Président de la Commission³⁷, peut, comme par le passé, donner des impulsions, des orientations et des missions aux

³¹ *Ibid.*, art. 21 et 22.

³² *Ibid.*, art. 20.

³³ "La cohésion économique et sociale", *ibid.*, art. 23.

³⁴ *Ibid.*, art. 24.

³⁵ *Ibid.*, art. 25.

³⁶ Programme de travail de la Commission 1986, présentation devant le Parlement européen par le président Jacques Delors, Strasbourg, le 19 février 1986, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/86.

³⁷ *Ibid.*, art. 2.

institutions communautaires ainsi qu'arbitrer des conflits. Sans être une institution communautaire, le Conseil européen dispose de pouvoirs qui lui permettent d'orienter les politiques communes et ses membres peuvent 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 Communautés.

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 des 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; cependant, ils peuvent traiter, également, de questions de politique étrangère dans le cadre de la coopération politique à l'occasion des sessions du Conseil des Communautés européennes³⁸. En outre, l'Acte unique confirme que la Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique³⁹. 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 PVD et les ACP, etc.) et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne doivent être cohérentes⁴⁰. Seule la pratique permettra de juger la portée de la coopération, d'autant que l'Acte unique ne prévoit pas de sanctions 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 de coopération politique, 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 extérieure⁴¹. C'est un retour timide des affaires de

³⁸ Titre III, art. 30, al. 3, a.

³⁹ *Ibid.*, art. 30, al. 36.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 30, al. 50. L'alinéa 4 de l'article 30 prévoit, en outre, l'association étroite du Parlement européen à la coopération politique européenne: le Parlement doit être informé et ses vues prises en considération.

⁴¹ *Ibid.*, art. 30, al. 6a.

sécurité et de défense, mises à l'écart depuis le traumatisme provoqué par l'échec de la CED et le rejet du plan Foucher. Sans instaurer une obligation en cette matière, les États membres se déclarent disposés à coordonner davantage leurs positions 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 et confirme la résolution des États membres à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité⁴². Ils s'engagent à oeuvrer dans ce sens tant sur le plan national que dans le cadre des institutions et organes compétents. Rien ne s'oppose, du reste, à ce que certains États développent une coopération plus étroite, dans le domaine de la sécurité, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique dont tous ne sont toutefois pas membres⁴³.

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 et les groupes de travail; il instaure un Secrétariat. La *Présidence*⁴⁴, 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 États 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*⁴⁵ 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*⁴⁶ a pour tâche de suivre, selon les directives du Comité politique, la mise en oeuvre de la coopération politique et d'étudier les problèmes d'organisation générale. Quant aux *groupes de travail*⁴⁷, 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 Bruxelles⁴⁸. Le Secrétariat assiste la Présidence dans la préparation et la mise en oeuvre des actions relevant de la coopération politique ainsi que dans les questions administratives. Il exerce ses

⁴² *Ibid.*, art. 30, al. 6b.

⁴³ *Ibid.*, art. 30, al. 6c.

⁴⁴ *Ibid.*, art. 30, al. 10a et b.

⁴⁵ *Ibid.*, art. 30, al. 10c et d.

⁴⁶ *Ibid.*, art. 30, al. 10e.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 30, al. 10f.

⁴⁸ *Ibid.*, art. 30, al. 10g.

fonctions sous l'autorité de la Présidence. En dernier lieu, les pays signataires de l'Acte unique s'engagent à examiner s'il y a lieu de réviser les dispositions relatives à la coopération politique à la lumière de l'expérience. Tels sont les instruments et les traits essentiels de la coopération politique européenne contenus dans l'Acte unique européen.

III. L'OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE FACE À L'UNION POLITIQUE

A. Le rôle de l'opinion publique

1° Acceptation de l'idée des États-Unis d'Europe et du Projet du Parlement européen

La majorité des personnes interrogées à l'automne 1984 et 1985⁴⁹ sont favorables (51% favorables et 24% opposées dans la Communauté des Dix, en 1985) à l'idée des États-Unis d'Europe, c'est-à-dire à une sorte d'union politique analogue à celle des États-Unis. Cette référence directe à l'exemple d'un État fédéral remporte l'adhésion des Européens y compris des Espagnols (53%; contre 15%) et des Portugais, (43%; contre 11%) avec, toutefois, un taux élevé de non-réponses (24% et 35% respectivement). Les seules exceptions sont le Danemark (14%; contre 60%) et le Royaume-Uni (30%; contre 50%) qui, bien que favorables à l'idée générale du mouvement d'union de l'Europe occidentale, sont, à des degrés divers, opposés à l'idée des États-Unis d'Europe vers laquelle semblent s'orienter le Projet du Parlement européen et, dans une moindre mesure, l'Acte unique européen.

Grâce à l'Eurobaromètre n°23, de juin 1985⁵⁰, contenant une question sur le Projet d'Union du Parlement européen, nous pouvons évaluer le soutien dont a bénéficié ce projet dans l'opinion. Certes, environ quatre sur dix des personnes interrogées se déclarent sans opinion ou indifférents. Mais parmi ceux qui se prononcent, une large majorité est favorable à la proposition du Parlement européen: 76% pour et 24% contre, malgré une faible majorité au Royaume-Uni (52% pour, 48% contre) et une forte opposition au Danemark (75% contre, 25% pour). Le soutien au Projet d'Union politique européenne est particulièrement élevé dans les pays fondateurs et en Grèce. À l'exception de l'Allemagne (77%) et des Pays-Bas (79%), les avis favorables dépassent 80%, atteignant le maximum en Italie (89%) et en Belgique (88%). On peut supposer, raisonnablement, que l'Acte unique européen recueillerait au moins autant d'avis favorables, surtout à la suite

⁴⁹ Eurobaromètres, n°22, de décembre 1984, pp. 48 à 57, et n°24, de décembre 1985, pp. 95 à 103.

⁵⁰ pp. 51 à 60.

de son entrée en vigueur. D'autres sondages éclairent les dimensions principales tant du projet d'union que de l'Acte unique européen, à savoir les actions et politiques communes, les décisions majoritaires, le rôle du Parlement européen et l'espace européen.

2° Actions communes ou actions séparées

En juillet 1976, la question a été posée au sujet des politiques communes en matière de politique extérieure, de politique économique et monétaire, de politique régionale et sociale, ainsi qu'en matière de législation commune protégeant les droits fondamentaux des citoyens des 9 pays membres⁵¹. Environ 7 personnes sur 10 se déclarent tout à fait d'accord ou plutôt d'accord, les 3 personnes sur 10 se partageant entre les réponses négatives et les non-réponses.

En automne 1985, on a demandé aux citoyens des 10 pays de la Communauté européenne de se prononcer sur les actions à prendre par les pays séparément ou ensemble⁵². Viennent, en première position, la lutte contre le terrorisme et la criminalité ainsi que l'aide aux pays du Tiers Monde, avec 81% d'avis en faveur d'une action commune, suivies de la lutte contre la pollution, avec 77%, et de l'action commune en matière de recherche scientifique et d'approvisionnement en énergie, avec 73%. Les actions communes d'aide aux régions les moins développées, de lutte contre la hausse des prix et de relance économique pour mieux lutter contre le chômage, ainsi que l'action commune visant à assurer la sécurité du pays face aux menaces extérieures se situent entre 64 et 61% d'avis favorables. Dans l'ensemble, 6 à 8 personnes sur 10 sont en faveur des actions à entreprendre en commun dans les domaines importants de la vie politique actuelle.

3° Le vote à l'unanimité ou à la majorité

Interrogées au sujet de la procédure de vote à adopter lors des décisions importantes, 6 personnes sur 10 qui se prononcent sont pour le vote à la majorité⁵³. Dans 9 pays sur 12, les répondants se déclarent en faveur du vote à la majorité, en raison de 6 à 7 personnes sur 10. Cette opinion l'emporte avec une marge plus ou moins grande sur l'opinion contraire: très forte en Allemagne (69%; contre 31%), en France (66%; contre 34%), aux Pays-Bas et au Luxembourg (67%; contre 33%); plus faible en Belgique (61%; contre 39%), au Royaume-Uni (58%; contre 42%), en Irlande (56%, contre 44%), en Italie (55%; contre 45%) et, surtout, en Espagne (52%; contre 48%).

⁵¹ Eurobaromètre, n°5, de juillet 1976, pp. 44 à 47.

⁵² Eurobaromètre, n°24, pp. 64 à 81.

⁵³ Ibid., pp. 81 à 84.

Trois pays seulement sont majoritairement en faveur du vote à l'unanimité: le Portugal avec une très faible marge, soit (52%), pour l'unanimité, et avec une pourcentage relativement élevé de non-réponses (23%), comme d'ailleurs en Espagne (20%) et en Grèce (19%), le public de ses nouveaux membres étant moins au courant de ces problèmes; en Grèce, néanmoins, l'opinion est plus nettement en faveur de l'unanimité, avec 58%, et encore davantage au Danemark, avec 63%.

Dans l'ensemble, la même structure d'opinion publique se manifeste à propos de la plupart des questions: les 6 pays fondateurs de la Communauté européenne sont, en principe, les plus favorables aux solutions communautaires, à l'exception de l'Italie dans le cas présent. C'est paradoxal que le pays le plus européen ne soit pas aussi massivement favorable à la règle de la majorité. Est-ce un réflexe de défense ou de méfiance ou tout simplement un manque d'information? Une autre particularité concernant les «nouveaux membres» mérite d'être soulignée: l'acceptation de la majorité par l'Irlande mais surtout le Royaume-Uni qui ne laisse pas de surprendre. Le refus grec de la règle majoritaire apparaît cohérent avec l'opposition fréquente de ce pays aux décisions communautaires. Quant au Danemark, l'opinion de ce pays ne fait que confirmer l'attitude négative qu'il adopte à propos d'initiatives en faveur de l'Union européenne. Son approbation de l'Acte unique européen est plus surprenante, tout en témoignant de la solidarité communautaire et de l'effet d'entraînement du processus d'intégration européenne.

4° *Le rôle futur du Parlement européen*

Depuis 1977, et de manière très suivie depuis 1983, les Eurobaromètres permettent d'évaluer l'importance du rôle actuel du Parlement européen ainsi que le rôle que l'opinion communautaire souhaite que celui-ci assume dans la vie de la Communauté européenne⁵⁴.

Ainsi, lors du premier sondage dans les Neuf, en avril-mai 1977, sur le rôle actuel du PE, 37% le jugent très important ou important alors que 39% le considèrent peu ou pas important du tout. De 1983 à nos jours, environ la moitié des personnes interrogées le croient très important ou important (à l'exception de 43% enregistrés en mars-avril 1984) et un peu plus d'un tiers l'estiment peu ou pas important du tout (avec une pointe de 41% en octobre-novembre 1984). L'entrée de la Grèce, en 1980, et de l'Espagne et du Portugal, en 1986, n'a pas modifié cette répartition. Seules les non-réponses ont augmenté, jusqu'à 40%, dans ces deux pays, augmentation qui s'explique, notamment, par le manque d'information dans les deux nouveaux venus. Au regard de leur taux élevé de non-réponses, le pourcentage de la moyenne pondérée de non-réponses dans la Communauté des Dix

⁵⁴ Eurobaromètre, n°25, de juin 1986, pp. 76 à 82.

était de 16%, par comparaison avec les 19% dans la Communauté des Douze, en mars-avril 1986.

Parmi les opinions nationales, les plus sceptiques sont celles de l'Allemagne, dont 39% jugent le rôle du PE très important et important, de la Belgique (42%) et du Danemark (44%) (avec une pointe exceptionnelle de 62%, en mars-avril 1986). Les opinions les plus positives sont celles de l'Irlande (66%), de la France et du Luxembourg (62%), de l'Italie (61%), de l'Espagne (60%) et de la Grèce (59%), les autres se situant entre 50%, pour les Pays-Bas, et 52%, pour le Royaume-Uni et le Portugal.

Quant au rôle souhaité pour le Parlement européen⁵⁵, l'opinion de la Communauté des Dix a évolué à peine, entre avril 1983 et mars-avril 1986: de 52% qui souhaitaient un rôle plus important, 16% le même rôle et 10% un rôle moins important, on passe à 53%, 16% et 12% respectivement. Cette comparaison masque les évolutions intermédiaires, avec une pointe de 60% en octobre-novembre 1984, sondage qui suit de près les élections européennes de juin 1984, et la moyenne de 56% en 1985. Le niveau général s'abaisse à 50%, avec l'entrée de deux nouveaux membres, en 1986. Les plus fervents adeptes du rôle accru du Parlement européen, en 1986, se recrutent en Italie (70%), en France (61%), au Luxembourg et aux Pays-Bas (57%), en Grèce (56%) et en Allemagne (52%); l'opinion la plus réticente est celle du Danemark, avec 13% pour un rôle accru et 27% pour un rôle moins important, suivie de celle du Royaume-Uni, avec 33 et 29% respectivement. Le pays qui a donné naissance au parlementarisme apparaît très divisé à ce sujet. Est-ce par vénération et par jalousie pour son Parlement national? Quant à l'Espagne (35%, contre 1%) et au Portugal (38%, contre 2%), leur peu d'enthousiasme s'explique par le fait qu'une sur deux des personnes interrogées ne répondent pas à cette question.

Dans l'ensemble, on constate que la moitié des personnes interrogées en 1986 estiment que le rôle du Parlement européen est très important ou important. De surcroît, la même proportion de l'opinion des Douze souhaite le voir accru. Mais cette moyenne générale recouvre des variations importantes parmi les pays membres, faisant apparaître, comme de coutume, une opinion plus favorable dans les Six pays fondateurs ainsi qu'en Irlande et en Grèce.

5° *Un espace européen sans frontières pour 1992*

L'Acte unique européen prévoit l'établissement progressif, avant la fin de 1992, d'un marché intérieur européen comportant «un espace sans frontières intérieures, dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée». La question a été posée de savoir si le grand

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 83 et 84.

public de la Communauté est d'accord ou pas d'accord avec cette disposition de l'Acte unique.

Comme l'on pouvait s'y attendre, la grande majorité des personnes interrogées — plus de trois sur quatre, en moyenne, dans l'ensemble de la Communauté — se sont prononcées pour la libre circulation à l'intérieur d'un espace européen sans frontières⁵⁶.

Si l'on exprime ces résultats en termes de référendum, c'est-à-dire en faisant abstraction des non-réponses, on constate que le grand marché unifié recueille 83% des suffrages dans l'ensemble de la Communauté et une large majorité dans chaque pays. L'approbation la plus massive est enregistrée au Portugal, avec 96%, dont 72% tout à fait d'accord et 24% plutôt d'accord, et en Espagne, avec 95% dont 69% tout à fait d'accord. Le soutien est moins fort au Royaume-Uni (69%) et au Danemark (67%), mais dans les autres pays 8 personnes sur 10 et davantage se déclarent en faveur d'un espace européen entièrement libre.

B. Quelques considérations sur le soutien de l'opinion communautaire

De toute évidence, il existe dans la Communauté des Douze une très forte majorité, en moyenne de 8 personnes sur 10, en faveur des efforts pour unir l'Europe occidentale. Sur ce fond de soutien général s'inscrivent les approbations majoritaires de l'idée des *États-Unis d'Europe* et de l'*Union politique européenne* ainsi que l'opinion largement favorable aux *actions communes* à mettre en oeuvre dans plusieurs secteurs essentiels de l'activité d'une communauté politique ou d'un État. L'opinion publique comprend mieux et appuie davantage des actions communes concrètes. Elle ne peut donc qu'approuver les politiques communes que l'Acte unique incorpore dans les traités communautaires, suivant en cela, bien qu'avec quelque timidité, le Projet du Parlement européen.

Malgré quelques oppositions à la *règle de la majorité*, 6 personnes sur 10 l'approuvent. L'opposition enregistrée au Portugal, mais surtout en Grèce et au Danemark, n'a pas empêché la ratification de l'Acte unique européen, acquise de surcroît par référendum au Danemark. Un autre aspect institutionnel, le rôle actuel et futur du Parlement européen recueille l'appui d'un peu plus de la moitié des personnes qui se prononcent à ce sujet. Sur ce point, l'Acte unique semble proche de l'opinion publique, en ne prévoyant pas d'accroître, de façon autonome, les pouvoirs du Parlement européen mais en l'associant davantage aux décisions du Conseil.

⁵⁶*Ibid.*, pp. 20 et 21.

À l'exemple des politiques communes, le dessein central de l'Acte unique, visant à parachever un espace européen sans frontières intérieures, recueille une approbation massive. Ainsi, on constate que, dans l'ensemble, l'opinion publique des Douze est très favorable aux innovations substantielles qu'apporte cette réforme des traités communautaires. Même les pays membres les moins enclins à approuver la règle de la majorité qualifiée ont donné leur accord à cette réforme qui, en constituant un tout, comporte de nombreux avantages indissociables. D'autant que cette procédure majoritaire vise à améliorer le fonctionnement de la Communauté européenne et à faciliter, de ce fait, la mise en oeuvre des politiques communes ainsi que la création d'un espace de liberté. Bien que le plus souvent moins audacieux que l'opinion publique, les gouvernements ont adopté des réformes qui vont dans le sens souhaité par la majorité des Européens.

IV. 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. À la place du Projet d'Union, qui pourtant n'avait rien de révolutionnaire, les gouvernements ont choisi la voie du compromis possible. Certes, le Parlement européen a estimé les modifications contenues dans l'Acte unique insuffisantes dans l'ensemble, tout en affirmant qu'il importe de tirer le meilleur parti des possibilités qu'il offre⁵⁷. Bien que cette réforme partielle des traités communautaires maintienne, pour l'essentiel, l'équilibre institutionnel antérieur et n'attribue pas au Parlement européen des pouvoirs de co-décision en matière législative et budgétaire, elle apporte, cependant, quelques améliorations que le Parlement européen se doit de contribuer à mettre en oeuvre. Tel est le cas, notamment, de la création de l'espace européen libre, de diverses politiques communes qui, néanmoins, requièrent une dotation budgétaire suffisante, prévue en temps opportun, ainsi que de la généralisation de la règle de la majorité qualifiée. Selon le Parlement européen, il est nécessaire que la Commission soumette au Conseil et au Parlement un calendrier-programme simple et crédible, fixant les échéances pour la mise en oeuvre de tous les objectifs de l'Acte unique. Quant à la coopération politique, le Parlement européen confirme ses doutes profonds à l'égard aussi bien d'une codification d'une séparation entre les activités communautaires et la coopération politique que de la mise en place d'un secrétariat distinct de la coopération politique. De toute évidence, un projet quelque peu plus ambitieux et d'allure fédérale n'avait que peu de chances d'être adopté face à l'opposition du Royaume-Uni, du Danemark et de la Grèce. 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.

⁵⁷Rapport fait au nom de la commission politique sur l'Acte unique européen, par M. I. URS PLANAS, Parlement européen, *Documents de séance*, 1^{er} décembre 1986.

Ainsi qu'il ressort de l'examen de l'Acte unique, celui-ci constitue une amélioration effective 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'oeuvre 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. À 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 proposait un champ d'activités 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'État 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».

En définitive, et au vu des différentes conclusions qui se sont dégagées tout au long de cette analyse, il est souhaitable qu'une stratégie de programmes, de politiques communes et d'initiatives, se développe dans divers domaines concrets en s'inscrivant dans le cadre global des traités existants, tels qu'ils résultent modifiés par l'Acte unique européen, stratégie qui semble susciter un large consensus des gouvernements et des opinions publiques. On peut se demander, dès lors, si le recours au référendum européen, tout en approfondissant la participation populaire, ne contribuerait pas à accélérer le processus d'union de l'Europe occidentale⁵⁸.

⁵⁸ Preuve en est le recours au référendum du gouvernement danois de M. Schlüter, désireux de s'assurer du soutien populaire. À la suite du vote positif de février 1986, le Danemark, le pays le plus réticent à l'origine à l'égard de l'Union européenne, fut aussi le premier à ratifier l'Acte unique européen par un vote de son Parlement (B. BRIGOULEIX, *Trop timide pour les uns, supranational pour les autres...*, *Le Monde*, 21 novembre 1986).

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no. 1, Mars 1987

Directeur: Gérard HERVOULT.

Directeur adjoint: J. Maurice ARBOUR.

NUMÉRO SPÉCIAL
PÊCHES MARITIMES:
NOUVEAU CONTEXTE
INTERNATIONAL
ET POLITIQUES CONTRASTÉES

SOUS LA DIRECTION DE MARCEL DANEAU ET RICHARD CONGAR

AVANT-PROPOS

- PAUL ADAM: LES NOUVELLES PÊCHES MARITIMES MONDIALES
RICHARD CONGAR: LA CONSOLIDATION DE L'EUROPE BLEUE: NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL ET NOUVEAUX ENJEUX
JOEL LE BAIL: LES RELATIONS HALIEUTIQUES INTERNATIONALES DU MEXIQUE
JEAN-PIERRE BOUDE: LES PÊCHES MÉDITERRANÉENNES
FRANÇOIS CARRÉ: LES PÊCHES DE L'URSS DANS L'ATLANTIQUE DU NORD-EST ET L'ÉLARGISSEMENT DES ZONES DE PÊCHE EXCLUSIVE
MARCEL DANEAU: LES PÊCHES CANADIENNES, OBJET DE RELATIONS INTERNATIONALES COMPLEXES ET CONFLICTUELLES
FRANÇOIS DOUMENGE: LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'HALIEUTIQUE JAPONAISE

ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE:

- ROGER DEHEM: LE SYSTÈME MONÉTAIRE INTERNATIONAL: PERSPECTIVES NOUVELLES

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION. Centre québécois de relations internationales. Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL:	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier: \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant: \$20.00 (Can.)	le numéro: \$10.00 (Can.)
	Institution: \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

SOUS LES AUSPICES DU/UNDER THE AUSPICES OF THE
CONSEIL CANADIEN DES AFFAIRES EUROPÉENNES
CANADIAN COUNCIL FOR EUROPEAN AFFAIRS

Revue
d'Intégration
Européenne

Journal
of European
Integration



1987
Hiver/Printemps, Vol. X, N^{OS} 2-3, Winter/Spring