

## L'Acte Unique Européen

Lucien Lamoureux

Volume 19, numéro 4, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1058504ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1058504ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lamoureux, L. (1988). L'Acte Unique Européen. *Revue générale de droit*, 19(4), 931–945. <https://doi.org/10.7202/1058504ar>

Résumé de l'article

La construction européenne remonte déjà à plusieurs années et plus d'une convention et traité furent élaborés afin d'unifier leurs efforts. Sous l'Europe des Six, nous avons vu naître la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), la Communauté européenne de l'Énergie atomique (C.E.E.A., Euratom) et la Communauté économique européenne (C.E.E., Marché commun).

Aujourd'hui, les efforts sont concentrés à l'élaboration de l'*Acte Unique Européen*. Le but poursuivi est l'établissement des Douze ou, sous un autre nom, les États-Unis d'Europe. La philosophie de cet Acte est claire : les communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif « de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'union européenne ».

On retrouve également dans cet Acte une nouveauté : pour la première fois, le Conseil européen aura un fondement juridique. Il y aura également d'importantes modifications au niveau de la fonction de la Cour de justice.

On assistera à de profondes modifications à l'intérieur des territoires faisant partie de l'Acte. La libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux fait partie des innovations. En somme, un espace sans frontières intérieures qui regroupe sous un même chapiteau plusieurs pays ayant des objectifs communs. L'Acte unique est l'accessoire leur permettant d'atteindre cet objectif.

# NOTES, INFORMATIONS ET DOCUMENTS

---

## L'Acte Unique Européen

LUCIEN LAMOUREUX

Ancien ambassadeur du Canada en Belgique,  
ancien président de la Chambre des communes,  
avocat à Bruxelles

### RÉSUMÉ

*La construction européenne remonte déjà à plusieurs années et plus d'une convention et traité furent élaborés afin d'unifier leurs efforts. Sous l'Europe des Six, nous avons vu naître la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), la Communauté européenne de l'Énergie atomique (C.E.E.A., Euratom) et la Communauté économique européenne (C.E.E., Marché commun).*

*Aujourd'hui, les efforts sont concentrés à l'élaboration de l'Acte Unique Européen. Le but poursuivi est l'établissement des Douze ou, sous un autre nom, les États-Unis d'Europe. La philosophie de cet Acte est claire : les communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif « de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'union européenne ».*

### ABSTRACT

*The reconstruction of Europe already goes back many years and more than one convention and treaty were worked out in order to unify their efforts. Under the Europe of the Six, we saw the birth of the European Coal and Steel Community (E.C.S.C.), the European Atomic Energy Community (E.A.E.C., Euratom) and the European Economic Community (E.E.C., Common Market).*

*Today's efforts are concentrated on the elaboration of the Single European Act. The goal is the foundation of the Twelve or, under another name, the United States of Europe. The philosophy behind this Act is clear : the european communities and the european political cooperation have the objective "of contributing together towards the advancement of a concrete european union".*

*On retrouve également dans cet Acte une nouveauté : pour la première fois, le Conseil européen aura un fondement juridique. Il y aura également d'importantes modifications au niveau de la fonction de la Cour de justice.*

*On assistera à de profondes modifications à l'intérieur des territoires faisant partie de l'Acte. La libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux fait partie des innovations. En somme, un espace sans frontières intérieures qui regroupe sous un même chapiteau plusieurs pays ayant des objectifs communs. L'Acte unique est l'accessoire leur permettant d'atteindre cet objectif.*

*We also find an innovation in this Act : for the first time, the European Council will have a legal foundation. There will also be important modifications at the Court of Justice level.*

*We will see vast modifications within the territories involved under the Act. The free movement of goods, people, services and capital is part of these innovations. In short, space without internal boundaries which gather under the same roof many countries having common objectives. The Single Act is the tool permitting them to reach this goal.*

---

Introduction .....	932
L'Acte Unique Européen .....	935
Les institutions .....	936
La Cour de justice .....	937
Le marché intérieur européen .....	938
La politique économique et monétaire .....	941
La coopération politique .....	942
La recherche et le développement .....	943
Conclusion .....	944

---

## INTRODUCTION

L'Acte Unique signé le 28 février 1986 marque une étape essentielle dans la longue marche de la Communauté vers la réalisation

de l'Union européenne. De conférence en conférence, de conseil en conseil, de déclaration en déclaration, la Communauté s'est acheminée à petits pas vers la création d'une entité juridique nouvelle, supranationale, dont la souveraineté est constituée de la somme totale des transferts consentis par les États membres au terme de traités successifs.

La construction européenne, à laquelle ont œuvré au départ des hommes de vision comme Robert Schuman et Jean Monnet, s'est orientée d'abord vers des objectifs économiques. C'est ainsi que dès 1951, six États signaient à Paris le *Traité constituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier* (C.E.C.A.). Désireux d'étendre cette coopération à de plus larges secteurs de l'économie, les Six chargèrent un comité présidé par monsieur Paul Henri Spaak d'élaborer un rapport sur les « possibilités d'une Union économique générale ainsi que sur une union dans le domaine nucléaire ». Le rapport Spaak mena à la signature à Rome, le 25 mars 1957 d'un *Traité instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique* (C.E.E.A., Euratom) et un autre, de portée beaucoup plus vaste, instituant une Communauté économique européenne (C.E.E., Marché commun).

Après l'euphorie de la signature des Traités de Rome, l'Europe des Six a connu une période difficile, surtout en conséquence des fortes réserves du général de Gaulle envers la Communauté. Pour le Général, l'abandon de la moindre parcelle de souveraineté nationale était anathème. Par crainte que la France ne soit minorisée dans un vote éventuel sur l'accession de la Grande-Bretagne à la Communauté, il chercha à imposer la règle de l'unanimité. N'ayant pu convaincre les cinq autres États membres, il se retrancha sur la « politique de la chaise vide », qui mettait en péril l'existence même de la Communauté envisagée par les grands européens de l'après-guerre et voulue dans le *Traité C.E.E.* de Rome.

Le compromis de Luxembourg qui ramena de Gaulle à la table des Six réduisait l'efficacité de la Communauté en reconnaissant le pouvoir d'obstruction à tout État-membre qui verrait menacés des intérêts nationaux « très importants ». Autant dire qu'en pratique on en revenait à la règle de l'unanimité.

Avec le passage des ans, l'idée d'une Europe supranationale, forte et unie aux plans économique et politique, redevint d'actualité. Poussés souvent par une Commission habile à faire adopter ses projets et par un Parlement favorable à l'Union européenne, les sommets d'abord, puis les Conseils successifs ont fait progresser le projet communautaire.

Le Sommet de La Haye de 1969, décréta le parachèvement du marché commun, le lancement de l'Union économique et monétaire, et l'élargissement de la Communauté.

Le *Rapport Davignon* de 1970 indiqua la voie vers l'unification politique. Le sommet de Paris de 1972 endossa le principe de l'Union européenne, incluant la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Le sommet de Paris de 1974 vit la création du Conseil européen, le renforcement des institutions communautaires et l'élection du Parlement au suffrage universel. Le Premier ministre belge Léo Tindemans fut chargé de rédiger un rapport concernant l'Union européenne. Ce rapport tenait compte des réticences toujours présentes de quelques États-membres et préconisait de façon pragmatique une marche progressive vers l'objectif ultime de l'Union européenne.

Au Conseil de Londres de 1981, les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne fédérale et d'Italie, messieurs Gensher et Colombo, présentèrent un projet d'Acte européen. Le plan Gensher-Colombo faisait porter l'accent sur la coopération politique, et préconisait l'harmonisation des législations nationales dans des domaines dépassant ceux qui étaient déjà couverts par les traités communautaires existants. L'organe de direction serait le Conseil européen, soumis à des directives précises dont le recours au vote et les décisions prises à la majorité.

Le projet Gensher-Colombo, quoique sérieusement amputé, trouva son expression dans la *Déclaration solennelle de Stuttgart* de 1983 sur l'Union européenne. Le Préambule de la déclaration affirme la résolution des États membres de « créer une Europe unie ». Les signataires s'engageaient à « poursuivre le développement des Communautés, à renforcer la coopération politique, à rapprocher les législations nationales, à renforcer les institutions de la Communauté ».

Nouvelle étape dans le cheminement communautaire vers l'adoption de l'*Acte Unique*, le Parlement européen élaborait un projet de traité visant à instituer une véritable Union européenne. En février 1984, le Parlement vota largement en faveur du projet. Celui-ci, cependant, fut jugé trop radical par les gouvernements nationaux qui réussirent à en bloquer le progrès et préférèrent répondre à l'initiative du Parlement de Strasbourg en jetant les bases d'une coopération européenne renouvelée qui aboutirait à la signature de l'*Acte Unique*.

Le Conseil européen de Milan (juin 1985) décida, par vote majoritaire, d'appeler une conférence des chefs de gouvernements en vue de modifier les traités existants et d'inscrire la coopération politique européenne dans un traité. La Présidence luxembourgeoise, assumée en juillet 1985, proposa aussitôt une révision du *Traité C.E.E.* en spécifiant les objectifs suivants :

- améliorer les procédures de décision du Conseil;
- renforcer le pouvoir d'exécution de la Commission;
- accroître les pouvoirs du Parlement européen;
- étendre les politiques communautaires à de nouveaux champs d'activité.

La Conférence de Luxembourg fut convoquée pour mettre au point les dispositions d'un éventuel traité. Il faut remarquer que le Royaume-Uni, par la voix de son Premier ministre Thatcher, avait refusé son consentement à l'appel de cette Conférence. Le gouvernement britannique n'en jugea pas moins opportun d'y participer et ce, d'ailleurs, de façon positive et constructive. La Conférence réunissant les représentants des ministres des Affaires étrangères des Dix de même que de l'Espagne et du Portugal rédigea les textes qui allaient être soumis au Conseil du Luxembourg. Les ministres s'abstinrent de déterminer eux-mêmes la forme que prendraient les nouvelles dispositions constitutionnelles qui tant bien que mal faisaient maintenant l'unanimité au sein de la Conférence.

### **L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN**

La Commission avait recommandé que les projets de modifications des traités existants (C.E.E., C.E.C.A., C.E.E.A.) et d'un traité de coopération politique soient réunis en un seul instrument. Le Conseil décida de suivre la Commission et de joindre ces deux volets en un seul document : l'*Acte Unique Européen (A.U.E.)*.

L'*Acte* comprend 4 titres :

- I. dispositions communes aux Communautés européennes et à la coopération politique;
- II. dispositions portant modifications des traités;
- III. dispositions sur la coopération en politique étrangère;
- IV. dispositions « générales et finales ».

L'article premier du Titre I exprime la philosophie de l'*Acte*. Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif « de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne ».

Cette déclaration générale qui évite de définir ce que doit être « l'Union européenne » semble avoir été retenue pour assurer un consensus eu égard aux réticences de quelques-uns des États membres et particulièrement de la Grande-Bretagne.

Le but poursuivi n'en est pas moins clair : c'est l'établissement, en fin de parcours, d'une Union politique et économique des Douze ou, sous un autre nom, les États-Unis d'Europe. C'est l'interprétation de l'auteur Jean de Ruyt pour qui « les États membres, en ratifiant l'*Acte Unique*, acceptent comme objectif de s'engager dans le processus irréversible

devant mener à ce que l'ensemble des relations entre leurs États soient transformées en une Union Européenne »<sup>1</sup>.

Il faut noter cependant que l'expression « contribuer ensemble », retenue à l'article premier, est pour le moins équivoque. Même si elles sont chapeautées par un même « Acte Unique », les activités traditionnelles de la Communauté, concernant à la fois le domaine économique et les relations extérieures et la nouvelle coopération politique européenne ne sont pas envisagées comme devant être exercées « ensemble ».

L'*Acte Unique* établit donc une distinction entre la politique extérieure de la Communauté européenne et les orientations convenues dans le cadre de la coopération politique européenne. Même si plus loin, à l'article 30 du Traité, il est spécifié que l'une et l'autre de ces politiques devront être « cohérentes », il reste que les deux domaines sont distincts et réglés par des dispositions différentes.

En effet, l'article 3 du même Titre I départage les institutions des Communautés européennes « soumises aux dispositions des Traités communautaires et aux dispositions du Titre II de l'*A.U.E.* et les institutions de coopération européenne soumises, elles, aux dispositions du Titre III ». Celles-ci sont beaucoup moins innovatrices ; elles confirment en substance les procédures établies au cours des années et en particulier par la *Déclaration solennelle de Stuttgart*.

L'article 31, par ailleurs, stipule que la coopération politique n'est pas soumise au contrôle de la Cour de justice ; elle s'exerce donc en marge de l'ordre juridique communautaire.

### — Les institutions

L'article 2 de l'*Acte Unique* donne pour la première fois un fondement juridique au Conseil européen. Précédemment, le Conseil devait son existence à la pratique institutionnelle proclamée par le sommet de Paris de 1974 ; les gouvernements des Neuf y avaient créé le Conseil de la Communauté. L'*A.U.E.* spécifie que le Conseil européen « réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission des Communautés européennes ». Le même article prévoit que le Conseil se rassemble au moins deux fois par an.

L'*Acte* ne définit pas le rôle ni les compétences précises du Conseil. Il semble évident toutefois que le Conseil détient, avec les autres institutions, la responsabilité de réaliser les objectifs de l'*Acte Unique* et principalement celui qui est fixé à l'article premier, c'est-à-dire « faire progresser concrètement l'Union européenne ».

---

1. Jean DE RUYT, *L'Acte Unique Européen*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 97.

La refonte des institutions a valorisé à la fois le rôle du Conseil, de la Commission et du Parlement. L'article 6 modifie le *Traité C.E.E.*, élève l'ancienne assemblée au statut de Parlement et substitue au processus de simple consultation celui de coopération.

Le Parlement participe ainsi au processus décisionnel du Conseil. Il est maintenant habilité à proposer des amendements aux projets de directives du Conseil, et même à rejeter les propositions émanant de l'exécutif. En cas de rejet, le Conseil reprend « en deuxième lecture » l'étude de la question. Ce n'est qu'à l'unanimité que le Conseil peut alors refuser de suivre le Parlement.

La Commission joue un rôle essentiel dans le processus de consultation et de coopération prévu par l'*A.U.E.* Le Conseil prend action « sur proposition de la Commission », statuant à la majorité absolue s'il retient la proposition ou à l'unanimité s'il s'en écarte. La Commission est tenue par la suite, au même titre que le Conseil, à informer le Parlement européen des raisons qui ont conduit à arrêter une position. La Commission est tenue de réexaminer, dans un délai d'un mois, les amendements éventuellement proposés par le Parlement, et de transmettre son avis au Conseil. Il suffit de la majorité qualifiée pour adopter en Conseil la proposition telle que réexaminée par la Commission, tandis qu'un projet de proposition modifié après l'examen de la Commission exige l'unanimité du Conseil.

L'*Acte Unique* instaure donc une procédure précise de coopération entre les institutions communautaires de façon à éviter les impasses et à rendre plus efficace le processus de décision et d'action communautaires<sup>2</sup>.

## — La Cour de justice

L'*Acte Unique* apporte aussi d'importantes modifications à la fonction de la Cour de justice.

L'article 4, chapitre I du Titre II, stipule que le *Traité C.E.C.A.* est complété par une disposition autorisant la Cour de justice de s'adjoindre une juridiction de première instance, sous réserve d'un pourvoi porté devant la Cour de justice.

La compétence de la nouvelle Cour de première instance est limitée aux questions de droit : elle ne s'étend ni aux affaires soumises par des États membres ou par des institutions communautaires, ni aux questions préjudicielles qui sont du ressort de la Cour de justice en vertu

---

2. Voir à ce sujet GLAESNER, « L'Acte Unique Européen », *Revue du Marché Commun*, 1986, n° 298, p. 318.



des articles 177 du *Traité C.E.E.*, 41 du *Traité C.E.C.A.* et 150 du *Traité C.E.E.A.* Cette compétence exclusive de la Cour de justice concerne :

- l'interprétation des traités;
- la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la communauté, et
- l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil.

On comprendra la volonté des auteurs de l'*Acte Unique* de réserver à la compétence de la Cour supérieure des matières aussi essentielles en regard de l'ordre juridique communautaire.

C'est au Conseil qu'il appartient de fixer la composition de la nouvelle juridiction de première instance et d'apporter les adaptations et les dispositions complémentaires nécessaires au statut de la Cour de justice.

La Cour de première instance établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de juridiction supérieure; l'adoption de ce règlement, toutefois, est soumis à l'approbation unanime du Conseil.

L'*Acte Unique* prévoit encore, au Titre II, que le Conseil puisse dorénavant modifier la procédure de la Cour sans pour cela avoir à recourir aux démarches complexes attachées aux modifications des traités eux-mêmes. Soulignons aussi cependant que le Conseil est appelé dans de tels cas à statuer à l'unanimité<sup>3</sup>.

De toute façon il est à prévoir que le Conseil, à l'initiative de la Cour voudra prendre des dispositions pour rendre plus efficace l'administration de la justice au niveau communautaire. L'encombrement du tribunal de Luxembourg est notoire : les litiges en matière de droit social affectant le personnel de la Commission, et dans les domaines de concurrence, d'aides et de dumping augmentent sensiblement d'année en année. Les modifications prévues par l'*Acte Unique* visent donc à améliorer cette situation à la fois en instaurant une juridiction additionnelle et en facilitant l'adoption de procédures destinées à rendre l'administration de la justice communautaire plus efficace et plus expéditive.

### — Le marché intérieur européen

La section II du Titre II regroupe les modifications du haut *Traité C.E.E.* destinées à établir le marché intérieur européen au cours de la période expirant le 31 décembre 1992. L'article 13 définit ce marché intérieur comme « un espace sans frontières intérieures dans lequel la

---

3. V. GLAESNER, « The Single European Act », *Fordham International Law Journal*, 1986-1987, Vol. 10, n° 3, p. 470.

libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité ».

Cet objectif d'un « espace sans frontières intérieures » avait été fixé par le *Livre Blanc* de la Commission, traitant de « l'achèvement du marché intérieur », soumis au Conseil européen de Milan en juin 1985. La Commission y proposait l'adoption de quelque trois cent dix propositions devant être entérinées avant la fin de l'année 1992. Toutes ces propositions sont axées sur la création d'une Europe communautaire assurant effectivement la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Pour ce qui est de la libre circulation des personnes, il convient de rappeler que l'article 52 du *Traité C.E.E.* consacrait déjà le droit du ressortissant d'un État membre de s'établir dans le territoire d'un autre État membre et le droit de créer des agences, succursales ou filiales. Toute restriction à cette liberté d'établissement devait être progressivement supprimée, les États membres s'engageant à ne pas introduire de nouvelles restrictions. Étaient déjà acquises, en principe, la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres visant à la création d'un marché commun de travail et l'adoption avant l'expiration d'une période de transition de directives visant l'accès aux activités non salariées (professionnels et indépendants) et la libre circulation des travailleurs salariés (art. 57 du *Traité C.E.E.*).

Au cœur même des dispositions de l'*Acte Unique*, l'article 13 décrète la création d'ici l'année 1992 d'un « espace sans frontières intérieures », qui assurera la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. L'*A.U.E.* veut faciliter la réalisation de cet objectif en étendant le champ de la majorité qualifiée à certains aspects de la libre circulation des personnes physiques et morales et de la prestation de services (articles 57 et 59 du *Traité C.E.E.* modifiés par les articles 6 et 16 de l'*A.U.E.*).

La priorité que l'*A.U.E.* entend accorder à la réalisation du marché unique comportant un espace sans frontières intérieures est illustrée par l'obligation qu'impose l'article 14 B à la Commission de faire rapport au Conseil avant le 31 décembre 1988 et ensuite avant le 31 décembre 1990 de l'avancement des travaux en vue de la réalisation du marché intérieur avant la fin de l'année 1992.

L'*Acte Unique* n'abroge pas cependant les règles existantes relatives au marché du travail ni la jurisprudence établie dans ce domaine par la Cour de justice. De plus, la Déclaration Générale n° 6 de l'Acte final spécifie que les dispositions inscrites aux articles 13 à 19 concernant le marché intérieur, n'affectent pas le droit des États membres de prendre les mesures jugées nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités.

L'obstacle le plus difficile à franchir pour réaliser pleinement l'objectif de l'espace sans frontières intérieures reste celui de l'harmonisation des dispositions fiscales souligné au n° 2 de l'article 100 A. L'harmonisation des taux d'accises et de T.V.A. est pourtant un préalable à la création d'un véritable marché unique.

La Commission a proposé au départ un blocage immédiat de taux, suivi d'une uniformisation par stades subséquents. Le but poursuivi est de forcer la main aux États qui imposent une fiscalité trop élevée par rapport à la moyenne au sein de la communauté et de faciliter ailleurs la majoration de taux relativement trop modestes. L'élimination de distorsions fiscales qui défavorise certaines économies nationales et en pénalise d'autres est un des grands défis que l'*Acte Unique* propose de relever.

Sous l'impulsion de la Commission et au fil des rapports périodiques qu'elle soumettra au Conseil, l'harmonisation des fiscalités devra être réalisée dans les délais prescrits par l'*A. U. E.* Malgré obstacles et difficultés, l'*Acte* statue clairement que le Conseil doit arrêter les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux impôts indirects avant le 31 décembre 1992 (art. 17). Au cours de cette dernière année, la Commission devra effectuer un recensement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui pour quelque raison n'auraient pas fait l'harmonisation imposée par l'article 18. Ainsi, la Commission n'a pas trop de temps pour mettre en œuvre les initiatives visant à faire progresser vers l'ultime objectif, l'harmonisation législative décrétée par l'*Acte Unique*.

La procédure arrêtée par l'*Acte Unique* prévoit que les mesures destinées à réaliser l'objectif de l'Europe fiscale émaneront du Conseil, sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation avec le Comité économique et social. Ces exigences complexes n'ont pas empêché la Commission de soumettre au Conseil les premières propositions concrètes concernant les taux d'accises et de T.V.A. Ainsi la taxe sur la valeur ajoutée serait harmonisée en deux fourchettes, soit :

- de 4 à 9 % pour les produits de première nécessité, et
- de 14 à 20 % pour les autres.

Cette proposition qui se veut un moyen terme entre la nécessité de relever certains taux et d'en diminuer d'autres ne recueillera pas facilement l'accord de tous les États concernés; elle fera l'objet, comme bien d'autres, d'âpres négociations.

Mais le marché unique ne pourra se faire sans les concessions et les compromis essentiels à l'harmonisation des fiscalités qui faussent la concurrence et font encore obstacle à la libre circulation des biens et des services. C'est à ce prix que pourra être réalisé pleinement l'idéal d'un espace communautaire européen sans frontières intérieures.

## — La politique économique et monétaire

L'article 2 du *Traité C.E.E.* donnait pour missions à la Communauté « le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres » et « un développement harmonieux des activités économiques ». L'article 105 engageait les États membres à coordonner leurs politiques économiques et à cette fin instituait un Comité monétaire à caractère consultatif.

Le processus de consultation et de collaboration entre les institutions communautaires a fait progresser l'intégration économique et a conduit à la création du Fonds européen de coopération monétaire (F.E.C.O.M.), de l'unité de compte commune (l'Ecu), et du Système monétaire européen (S.M.E.). Le fonctionnement du S.M.E., toutefois, est contrôlé par les Banques centrales des États membres, et reste en dehors du cadre juridique communautaire. Malgré ces réalisations, on est donc encore loin de l'Union monétaire, l'objectif qui viendra couronner l'intégration économique européenne. L'*Acte Unique* est venu à point relancer le processus de rapprochement voulu par le *Traité C.E.E.*

L'article 102 A de l'*A.U.E.* appelle les États membres à la coopération « en vue d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaire pour le développement ultérieur de la Communauté ».

Le même article 102 A fait voir cependant que la Communauté, tout en insistant sur l'importance de la coopération, souhaite toujours procéder avec prudence<sup>4</sup>. Il stipule en effet que tout développement ultérieur impliquant des modifications institutionnelles (comme par exemple la création d'une Banque centrale) entraîne l'application de l'article 236 du *Traité C.E.E.* Cet article exige que toute révision du *Traité* soit approuvée par une Conférence des représentants des gouvernements des États membres, assujettie à la règle de l'unanimité. Cette exigence ne peut que retarder la réalisation de l'objectif ultime d'une union monétaire européenne, et en particulier le projet de création d'une Banque Centrale Européenne.

L'*Acte Unique* n'en a pas moins décrété comme principe de base, agréé par tous les États membres; « la convergence des politiques économiques et monétaires ». Le défi est donc de réaliser cet objectif sans avoir à recourir à une révision des traités par une Conférence constitutionnelle soumise à la règle de l'unanimité.

Dans les circonstances, la « politique des petits pas » s'impose. La Commission en a jugé ainsi et cherche à concilier les vœux des plus entreprenants avec ceux des plus prudents.

---

4. V. DE RUYT, *op. cit.*, note 1, p. 186.

Mais même en face de telles divergences, la Présidence allemande de 1988 a voulu considérer en priorité le processus d'intégration économique relancé par l'*Acte Unique*.

Le communiqué publié par le Conseil Européen au terme du Conseil de Hanovre rappelle qu'en adoptant l'*Acte Unique* les pays membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'Union économique et monétaire. L'étude des moyens pour y parvenir sera poursuivie lors du Conseil européen de Madrid en juin 1989.

L'étude des actions concrètes à entreprendre pour réaliser cette union « dans l'esprit de l'*Acte Unique* » a été confiée à un comité présidé par Jacques Delors, le président de la Commission. Les présidents ou gouverneurs des Banques centrales des États membres participent aux travaux du comité. Celui-ci doit se pencher sur des questions précises :

1. l'union monétaire implique-t-elle une monnaie commune?
2. si oui, cette monnaie doit-elle être une monnaie parallèle?
3. qui gèrera cette monnaie unique?
4. si c'est une banque centrale européenne, quels seront ses statuts, sa mission, son autonomie?

Ce sont là autant de questions éminemment politiques auxquelles auront à répondre les gouvernements des États membres, le Conseil et le Parlement européens, dans l'esprit de l'*Acte Unique* et dans les délais prescrits pour la réalisation du grand marché intérieur.

### — La coopération politique

L'article premier de l'*Acte Unique* insiste déjà sur le rôle de la coopération politique dans la construction européenne : elle a pour objectif de faire progresser concrètement l'Union européenne. Cette coopération est régie par le Titre III de l'*Acte Unique*; ses dispositions confirment et complètent les procédures convenues dans les *Rapports de Luxembourg* (1970), *Copenhague* (1973) et *Londres* (1981) ainsi que la *Déclaration solennelle sur l'Union européenne de Stuttgart* (1983).

Le *Rapport de Luxembourg* ou *Rapport Davignon*, soumis au Conseil par les ministres des Affaires étrangères, concluait que la construction de l'Europe doit se poursuivre par étapes successives conduisant vers l'objectif d'une action politique commune.

Le *Rapport de Copenhague* précise l'engagement du Conseil européen à l'effet que la coopération en matière de politique étrangère doit conduire à la recherche d'une politique extérieure commune.

Dans le rapport de 1981 issu de la Présidence britannique, les ministres des Affaires étrangères sanctionnent de nouveau l'approche « souple et pragmatique » à la coopération politique. Le rapport renforce les mécanismes de consultation, notamment en instituant une procédure de crise.

La *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* signée à Stuttgart le 19 juin 1983 par les dix chefs d'État et de gouvernement visait à donner une impulsion nouvelle « au développement de politiques communautaires sur un large front ». En matière de politique internationale, les États membres s'engagent à tenir pleinement compte des positions des partenaires en vue de l'adoption de positions européennes communes.

Le Titre I de l'*Acte Unique* vient donc confirmer et compléter les pratiques progressivement établies entre les États membres, au fil des rapports issus des réunions des ministres des Affaires étrangères et des Conseils européens.

L'*Acte Unique* confère ainsi un caractère formel et juridique à la coopération politique européenne<sup>5</sup>. Cependant, il n'est prévu aucune sanction à défaut d'exécution des engagements contractés par les États signataires. En pratique, les actions communes convenues dans le cadre de la coopération européenne resteront largement soumises au principe du consensus. C'est ainsi que l'article 30 du paragraphe 12 engage les États contractants à revoir, cinq ans après la mise en vigueur de l'*Acte Unique*, les dispositions concernant la coopération européenne en matière de politique étrangère.

### — La recherche et le développement

C'est en janvier 1974 que la Communauté, par décision du Conseil, a adopté une politique commune de recherche et de développement. Les actions de la Communauté dans ces domaines furent entreprises par la suite dans le cadre de cette résolution.

La *Déclaration solennelle de Stuttgart* a insisté à son tour sur l'importance de développer une stratégie industrielle au niveau communautaire, et la nécessité de renforcer la coopération entre entreprises dans les technologies de pointe, et cela par la mise en place de projets d'intérêt commun. C'est dans la foulée de la *Déclaration de Stuttgart* qu'a été lancé le projet « Esprit », dans le domaine des technologies de l'information. L'*Acte Unique* est venu confirmer cette orientation et préciser l'objectif.

L'*Acte Unique* ajoute un article 130 F au *Traité C.E.E.*, déclarant que la Communauté « se donne pour objectif de renforcer les

---

5. V. GLAESNER, « L'Acte Unique Européen », *Revue du Marché Commun*, 1986, n° 298, p. 309 seq.; v. aussi DE RUYT, *op. cit.*, note 1, p. 227.

bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ». Le même article précise que dans le cadre de cette coopération économique, les entreprises sont encouragées à exploiter pleinement les potentialités du marché intérieur « à la faveur, notamment, des marchés publics nationaux, de la définition de normes communes et de l'élimination des obstacles juridiques et fiscaux à cette coopération ».

L'article 130 I prévoit la mise en place d'un programme — cadre pluriannuel — qui fixe les objectifs scientifiques techniques, définit les priorités, indique les grandes lignes des actions envisagées et détermine les budgets. La décision d'établir un tel programme cadre exige l'unanimité du Conseil, tandis que l'adoption d'actions spécifiques, leurs modalités, une éventuelle coopération avec des pays tiers ou des organisations internationales sont autant de situations où le Conseil procède à la majorité qualifiée. Ainsi la Communauté peut-elle réaliser de façon plus efficace les actions visant à promouvoir le développement industriel et à rendre plus compétitives les entreprises de l'Europe des Douze.

Mieux structurée, plus clairement définie, placée sur des assises budgétaires non équivoques, valorisée par le cadre juridique que lui confère l'*Acte Unique*, la coopération communautaire dans les domaines de la recherche et du développement technologique constitue un apport substantiel à l'instauration du grand marché intérieur de 1992.

## CONCLUSION

L'*Acte Unique* fixe l'échéance du 31 décembre 1992 pour l'adoption des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres destinées à réaliser le grand marché intérieur, l'espace sans frontières intérieures, authentique communauté européenne. Il serait cependant utopique de conclure que tout aura été fait à cette date.

À vrai dire, il ne se passera rien de particulier le 31 décembre 1992, date qui n'a rien de mystique ni de fatidique. L'Europe communautaire aura progressé sous l'impulsion de l'*Acte Unique*, mais il restera beaucoup à entreprendre et à réaliser après cette date.

Le marché commun existe depuis le *Traité de Rome* de 1957, il existe davantage aujourd'hui grâce à l'*Acte Unique*, et en 1992 il existera plus et mieux. L'*Acte Unique* est un jalon important, et sans doute le plus significatif depuis le *Traité de Rome*. Le cheminement vers une authentique Union européenne — politique, économique, sociale — se poursuivra longtemps encore.

Il suffit de rappeler les réserves exprimées par le Premier ministre de Grande-Bretagne pour reconnaître que l'Europe des douze États-Unis n'est pas encore pour demain, ni même pour 1992. Mais pour

l'immédiat, et de façon concrète, le grand marché intérieur doit être en place avant 1993 : c'est un objectif auquel tous ont souscrit.

Le message de l'*Acte Unique* est clair : l'Europe communautaire doit continuer à progresser en bâtissant résolument sur l'acquis.

L'institution du Conseil européen, le vote à majorité qualifiée, la coopération politique, la réforme institutionnelle qui valorise le rôle du Parlement, la restructuration de la Cour de justice, le système monétaire européen et l'Ecu, la consolidation du marché intérieur sont autant de réalisations qui, avec bien d'autres, constituent l'acquis communautaire.

L'*Acte Unique* a donné à cet acquis un cadre juridique, une légitimité supranationale si bien que le cheminement vers l'Union Européenne est devenue irréversible.

Cette union voulue par les Pères de la Communauté ne sera pas totalement réalisée dès 1992 ; mais elle se poursuivra plus sûrement et plus vite grâce aux mesures inscrites par les États membres dans l'*Acte Unique Européen*.