

Working Group III

Working document 3

Working group III « Legal personality »

Subject : **Meeting of 26 June 2002**

Please find herewith the speaking notes by Mr Jean-Claude PIRIS, Jurisconsult of the Council, Mr Pieter KUIJPER, Director of Legal Service of the Commission and Mr Gregorio GARZON CLARIANA, Jurisconsult of the European Parliament, which were submitted at the last Working group meeting of 26 June 2002.

Ricardo Passos

SPEAKING POINTS

POUR L'INTERVENTION DE M. PIRIS¹
(Convention européenne - réunion du groupe de travail
"personnalité juridique de l'Union" du 26 juin 2002)

Remarque introductive :

Les participants au débat sur la personnalité juridique de l'Union semblent parfois partir de l'hypothèse que l'Union aurait été conçue en 1992 à Maastricht, peut-être dans une certaine improvisation. Or, s'il est vrai que l'Union a été formellement instituée par le traité sur l'Union européenne (signé en 1992), sa gestation a duré une vingtaine d'années :

- dans les communiqués des "sommets" (de Paris en 1972², de Copenhague en 1973³, par exemple), les Etats membres s'étaient déjà fixé pour objectif la création d'une Union européenne ;
- la Déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne (19 juin 1983) ainsi que l'Acte unique européen (1986-1987) avaient réaffirmé la volonté des Etats membres de créer une

¹ M. PIRIS, Jurisconsulte du Conseil de l'Union européenne, Directeur général du Service juridique du Conseil, a précisé qu'il s'exprimait à titre purement personnel.

² 19-21 octobre 1972 : "Les Chefs d'Etat ou de gouvernement, s'étant donné comme objectif majeur de transformer, avant la fin de l'actuelle décennie et dans le respect absolu des traités déjà souscrits, l'ensemble des relations des Etats membres en une Union européenne"

³ 14-15 décembre 1973 : "...la transformation prévue de l'ensemble de leurs relations en une Union européenne".

Union européenne⁴ (cf. préambule ("*Animés de la volonté ... de transformer l'ensemble des relations entre leur Etats en une Union européenne ...*") et l'article 1^{er} de l'Acte unique ("*Les Communautés européennes et la coopération politique européenne ont pour objectif de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne*".));

- ce processus politique a abouti en un traité par lequel ses Hautes Parties contractantes "*ont décidé d'instituer une Union européenne*" (préambule) et, à l'instar du traité instituant la Communauté européenne, "*instituent [establish] entre Elles une UNION EUROPÉENNE...*" (article premier du TUE - formule identique à l'article 1^{er} du TCE).

DIX ANNEES APRES SA CREATION, L'UNION EUROPEENNE EST D'ORES ET DEJA UN ACTEUR RECONNU DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

- 1) Au regard du droit international (cf. les critères retenus par l'avis consultatif de 1949 de la Cour Internationale de Justice à propos de l'ONU)⁵, on peut estimer que l'UE dispose déjà de nombre d'éléments constitutifs d'une organisation internationale ayant une personnalité juridique : elle a été instituée par traité par ses Etats membres ; elle est distincte d'eux (elle doit "affirmer son identité sur la scène internationale", mais elle "respecte l'identité nationale des ses Etats membres") ; elle a des objectifs propres, des moyens d'action ; elle a des institutions qui peuvent adopter des actes ayant une portée juridique, parfois adoptés à la majorité qualifiée, et que les Etats membres (EM) ont l'obligation de respecter ; les EM ne doivent pas agir de façon contraire aux intérêts de l'UE ; l'UE est représentée à l'extérieur par la Présidence du Conseil, etc.
- 2) L'UE agit de façon distincte de ses Etats membres, notamment par ses déclarations en matière de politique étrangère et par ses représentants spéciaux. Il est clair que la création par le traité

⁴ Déclaration de Stuttgart : "... renforcer et poursuivre le développement des Communautés, qui sont le noyau de l'Union européenne". Cf. in Fine de la Déclaration, la référence explicite à un possible "traité sur l'Union européenne".

⁵ "Réparation de dommages subis au service des Nations Unies", 11.4.1949, Recueil 1949, p. 174.

d'Amsterdam, puis l'activité du Haut Représentant pour la PESC, ont encore renforcé cette affirmation croissante de l'identité de l'UE sur le plan international.

- 3) Le TUE confère à l'Union un certain "treaty-making power" (articles 24/38 TUE), qui a déjà été exercé plusieurs fois et qui va encore l'être dans d'autres cas (cf. liste en annexe). Ces accords sont conclus au nom de l'UE (confirmé par la nouvelle rédaction du traité de Nice non encore en vigueur). Jusqu'ici, lors de la conclusion de ces accords par le Conseil, aucun EM n'a invoqué ses règles constitutionnelles. Le nombre de ces accords s'accroîtra rapidement à l'avenir.
- 4) L'Union a institué 2 agences de l'UE auxquelles elle a conféré la personnalité juridique (Centre satellitaire = SATCEN et Institut d'études de sécurité = ISS).
- 5) L'UE est reconnue de facto par les Etats tiers (dont un bon nombre dénomment leur mission "auprès de l'UE" - par ex. Etats-Unis; Suisse) et organisations internationales (références à l'UE dans résolutions AG NU, au Conseil de l'Europe, à l'OSCE, à l'OTAN, etc.). Elle a été reconnue comme recevable pour agir ("amicus curiae") devant la Cour Suprême des Etats-Unis (dans une affaire concernant la peine de mort jugée en 2002).
- 6) La responsabilité internationale de l'UE a déjà été mise en cause et il n'est pas exclu qu'un acte de l'UE soit un jour soumis à un contrôle juridictionnel ou donne lieu à une responsabilité :

Affaire devant un tribunal d'un EM :

Devant la High Court de Dublin : en 1999, un officier irlandais a invoqué la responsabilité de l'Union pour dommages corporels subis au service de la "European Community Monitoring Mission" (ECMM) en Bosnie Herzégovine, au motif que l'ECMM agissait sous le contrôle de l'UE ; le Conseil a répondu que ceci n'était pas le cas et que l'ECMM relevait des EM, hors du cadre de l'Union ; l'affaire est restée sans suite pour le Conseil. Si elle avait lieu aujourd'hui, cet argument ne pourrait plus être invoqué : l'ECMM, devenue "EUMM" sur la base d'une action commune décidée par le Conseil, agit dans le cadre d'accords conclus par l'UE et relève de la responsabilité de l'Union.

Affaires devant le Tribunal de 1ère instance des Communauté européennes :

T-201/99 : une société invoquait la responsabilité non-contractuelle de la Communauté pour dommages subis en raison de l'imposition de sanctions contre la FRY, mettant implicitement en cause les actions communes du Conseil adoptées sur la base du titre V du TUE. Le recours dirigé contre la CE a été rejeté comme manifestement non fondé.

T-349/99 et T-350/99 : il s'agissait de citoyens yougoslaves invoquant la responsabilité de l'UE pour dommages subis en raison de l'interdiction de visas qui avait été décidée à leur égard sur la base d'une action commune du Conseil. L'affaire a été rayée suite à une modification de la liste par le Conseil ; le Tribunal ne s'est donc pas prononcé.

Ces affaires montrent qu'il n'est peut-être pas exclu que des actes adoptés dans le cadre de la PESC ou les effets de tels actes puissent, directement ou indirectement, être mis en cause devant une juridiction. Au fur et à mesure que l'UE s'engage sur le plan international par des actes ayant des effets juridiques et de nature à affecter les intérêts de tierces parties, ou par des actions, sa responsabilité risque d'être mise en cause.

Mon avis personnel est qu'il résulte des éléments précédents que l'UE dispose déjà, à certains égards, d'une personnalité juridique au plan international.

POURQUOI SERAIT-IL OPPORTUN DE METTRE LES TRAITES EN PHASE AVEC CETTE REALITE ET DE CONFERER EXPLICITEMENT UNE PERSONNALITE JURIDIQUE A L'UNION, ET QUELLES EN SERAIENT LES CONSEQUENCES ? FAUDRAIT-IL NOTAMMENT FUSIONNER LA PERSONNALITE JURIDIQUE DE L'UNION AVEC CELLE DE LA COMMUNAUTE ?

Faudrait-il reconnaître explicitement une personnalité juridique à l'Union ?

A mon avis, oui, il est grand temps que l'Union se voit reconnaître explicitement une personnalité juridique dans le traité :

- 1) Pour des raisons de transparence et de meilleure visibilité de l'UE non seulement à l'égard des Etats tiers, mais aussi vis-à-vis des citoyens européens. Aux termes de l'article 2 du TUE, l'Union a pour objectif "d'affirmer son identité sur la scène internationale".
- 2) Pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique : c'est un fait que l'UE agit de façon autonome sur le plan international, est reconnue en tant que telle par les Etats tiers et les organisations internationales, s'engage sur le plan juridique par la conclusion d'accords, risque d'engager sa responsabilité par ses actes ou par ses actions, et il convient de refléter cette situation dans le traité, de lui faciliter la tâche et en même temps, si besoin est, en délimitant ses possibilités d'action.

Faudrait-il fusionner la personnalité de l'Union avec celle de la Communauté ?

La question ne se pose réellement que pour la CE, étant donné que seules l'UE et la CE sont de nature globale et ont vocation à représenter l'Europe intégrée. Un certain nombre de raisons plaident pour la solution de la fusion :

- 1) Historiquement, cela correspond à l'objectif affiché par les EM depuis une trentaine d'années, et confirmé par le traité, comme le montre le premier alinéa du préambule de l'Acte unique européen : *"Animés de la volonté de poursuivre l'oeuvre entreprise à partir des traités instituant les Communautés européennes, et de transformer l'ensemble des relations entre leurs Etats en une Union européenne conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983"*.
- 2) L'Union européenne englobe les Communautés et les titres V et VI du traité (cf. article 1^{er} du TUE: *"L'Union est fondée sur les Communautés européennes ..."*).
- 3) Les personnalités juridiques parallèles UE/CE posent déjà aujourd'hui un problème de transparence, de visibilité, d'efficacité et de cohérence de leur action externe.
- 4) La Cour de justice a établi le principe de l'unicité de la représentation externe de la Communauté et des EM.
- 5) Une personnalité juridique unique de l'Union pourrait résoudre certaines des complexités existantes, notamment celles créées par la participation mixte UE/CE à des accords portant à la fois sur des matières communautaires et des matières qui relèvent des titres V et VI du TUE.
- 6) Le public parle le plus souvent déjà de l'UE comme d'une entité unique, confondue avec la CE. Il en est de même des Etats tiers.
- 7) La fusion faciliterait l'exercice de "simplification" des traités.

L'EVENTUELLE RECONNAISSANCE EXPRESSE D'UNE PERSONNALITE JURIDIQUE A L'UNION DONNE LIEU A DES CRAINTES NON FONDEES ET SUSCITE DE FAUSSES QUESTIONS

Un certain nombre de craintes ont été exprimées à l'égard des conséquences que pourrait avoir la reconnaissance expresse d'une personnalité juridique à l'Union :

- elle risquerait de porter atteinte aux compétences de la Communauté et/ou des EM ;
- la création d'une personnalité juridique supplémentaire rendrait la structure institutionnelle trop complexe, notamment en ce qui concerne la conclusion d'accords avec des Etats tiers ;
- elle mettrait en cause la structure en "piliers" actuelle ainsi que "la méthode communautaire", qui serait "radicalement différente" des méthodes retenues par les titres V et VI du TUE ;
- elle compliquerait la représentation externe de la Communauté et des EM.

Ces craintes sont largement infondées car elles reposent sur des prémisses erronées :

- 1) La question de la délimitation des compétences de la Communauté et des EM est distincte de celle de la personnalité juridique de l'Union. Même dans le cas d'une fusion des personnalités juridiques de l'Union et de la CE, la répartition des compétences et des pouvoirs institutionnels ne s'en trouverait pas affectée et pourrait être maintenue à l'identique si on le souhaite. La personnalité juridique de l'UE n'implique en aucune façon que la CE "perdrait" ses compétences, qui sont actuellement protégées par l'article 47 du TUE. Des dispositions ayant un effet similaire, c'est-à-dire confirmant les procédures et les mécanismes institutionnels applicables en fonction des domaines d'action, pourrait être prévue. La personnalité juridique de l'UE ne changerait pas non plus la répartition des "compétences" entre les EM et l'UE. Les compétences de l'UE, comme celles de la CE, sont des compétences d'attribution. Il appartient au traité de les fixer.

2) Le nombre d'entités existantes ayant une personnalité juridique ne constitue pas en soi un obstacle à la reconnaissance expresse de la personnalité de l'Union. Il existe déjà actuellement 3 Communautés ayant la personnalité juridique (dont l'une va d'ailleurs disparaître dans quelques semaines), auxquelles s'ajoutent diverses autres entités ayant une personnalité juridique: la BCE, la BEI, EUROPOL, une dizaine d'agences communautaires, 2 agences de l'Union. En ce qui concerne la conclusion d'accords, la complexité des traités et des procédures existe malheureusement déjà. Chaque traité prévoit des procédures décisionnelles propres et attribue des pouvoirs différents aux institutions (p. ex. procédures de conclusion d'accords internationaux différentes entre traité CE, traité EURATOM et traité CECA). Même au sein du traité CE, il y a des procédures différentes (le rôle de la Commission, le rôle du PE et les modes de votation du Conseil varient selon les domaines). Les accords mixtes CE-Etats membres sont très fréquents et doivent obéir à des procédures très longues ; à cet égard, le développement de la personnalité de l'UE pourrait être utile.

3) L'utilisation de la terminologie retenue dans le langage courant, à savoir les références aux "piliers" et à "la méthode communautaire" prètent à confusion : elles laissent croire que les procédures et dispositions institutionnelles des titres V et VI du TUE sont radicalement différentes de celles du TCE (dit "1^{er} pilier") et que celui-ci ne connaîtrait qu'une seule "méthode". Or, le traité CE prévoit une grande diversité de procédures et de pouvoirs institutionnels en fonction des domaines concernés :

- l'unanimité du Conseil est requise dans de nombreux cas⁶ ;
- même le droit d'initiative de la Commission, qui est certes très généralisé, ne s'applique cependant pas dans tous les domaines : le Conseil décide sans proposition de la

⁶ Cf. la liste donnée par la CIG sur la réforme institutionnelle ayant préparé le traité de Nice document du 14 juin 2000, CONFER 4750/00, Rapport de la Présidence au Conseil européen de Feira, et notamment ses pages 73 à 90.

Ce document peut être consulté sur INTERNET, sur le site [http : // db.consilium.eu.int/cig/](http://db.consilium.eu.int/cig/)

Commission dans certains cas (notamment nombreuses dispositions de caractère institutionnel : cf. par ex. les articles TCE 88§2, 3ème alinéa, 130, 144, 187, 190, 209, 210, 213§1, alinéa 2, 222, alinéa 3, 289, 290), sans proposition mais sur simple recommandation⁷ de la Commission dans d'autres cas (UEM, directives pour la négociation des accords internationaux), à l'initiative d'un EM ou de la Commission dans d'autres domaines asile/immigration/coopération judiciaire en matière civile ;

- pour ce qui est de la conclusion d'accords internationaux, l'article 300 prévoit que le Parlement européen intervient la plupart du temps par un avis consultatif, mais il n'est quelquefois pas consulté obligatoirement, par ex. pour les accords dans le cadre de la politique commerciale (art. 133) ; en revanche, son avis conforme est requis par l'article 300 §3, alinéa 2, pour les accords d'association et d'autres accords importants.
- l'article 111§3 du TCE (UEM) prévoit des procédures dérogatoires à l'article 300 pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux ;
- la compétence de la Cour de justice est limitée dans certains cas (UEM - cf. article 237 TCE) ; asile/immigration/coopération judiciaire en matière civile (article 68 TCE).

Il existe donc un grand nombre de procédures institutionnelles différentes à l'intérieur même du seul TCE. Les titres V et VI du TUE - qu'il serait juridiquement erroné de qualifier de cadre intergouvernemental - connaissent par ailleurs l'initiative de la Commission, l'information et la consultation du PE, parfois la majorité qualifiée au Conseil, un rôle réduit mais non inexistant de la Cour de justice. Si on le souhaite, on peut modifier ces éléments, mais la reconnaissance expresse d'une personnalité juridique de l'Union n'y changerait rien en elle-même, comme **le fait que la CE ait la personnalité juridique autorise des procédures différentes et des pouvoirs des institutions variables selon les domaines du TCE.**

⁷ Le Conseil peut donc statuer à la majorité qualifiée, même contrairement à la recommandation de la Commission. Il s'agit d'une exception à la règle de l'article 250, selon laquelle le Conseil ne peut amender une proposition de la Commission qu'à l'unanimité.

- 4) De même, la question de la représentation externe est indépendante de celle de la personnalité juridique. Du reste, une représentation externe (par la Présidence du Conseil assistée par le Haut Représentant, la Commission étant pleinement associée) de l'UE est déjà prévue actuellement par l'article 18 TUE.

IL SE POSE NEANMOINS UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS DANS CE CONTEXTE, QUI PEUVENT ETRE ABORDEES LEGITIMEMENT DANS LE CADRE DU DEBAT POLITIQUE AU SEIN DE LA CONVENTION ET LORS DE LA CIG, MAIS QUI NE SERAIENT PAS JURIDIQUEMENT PREJUGEES PAR LE FAIT QUE SERAIT EXPLICITEMENT CONFEREE UNE PERSONNALITE JURIDIQUE A L'UNION :

1) Qui doit négocier les accords internationaux ?

L'attribution expresse d'une personnalité juridique à l'UE ne modifierait pas les caractéristiques institutionnelles et procédurales de la CE et des titres V et VI du TUE. Elle serait sans effet à cet égard. Il appartiendrait donc à la Convention et à la CIG, si elles l'estiment opportun, de décider si le rôle de négociateur de la Présidence en ce qui concerne les matières actuelles des titres V et VI du TUE doit être maintenu, ou s'il conviendrait de le partager avec la Commission ou de le confier à cette dernière.

2) Qui doit représenter l'Union à l'extérieur ?

L'attribution expresse d'une personnalité juridique à l'Union serait sans effet sur la question de sa représentation externe. La pratique actuelle peut être maintenue si on le souhaite (représentation par la Présidence du Conseil, assistée par le Haut Représentant pour la PESC, la Commission étant pleinement associée). De même que la Communauté en tant que telle, bien qu'elle ait la personnalité juridique, n'a pas d'ambassade auprès des pays tiers, de même l'Union pourrait ne pas en avoir davantage une fois sa personnalité juridique expressément reconnue par le traité. De

même que la CE n'a de statut officiel (membre plein, membre associé, observateur, etc.) que dans certaines organisations internationales seulement, de même l'UE pourrait ou non disposer d'un statut officiel dans certaines organisations ou conférences internationales, statut qui pourrait également varier selon les cas. Ce sont autant de questions qui ne sont nullement tranchées par la reconnaissance expresse d'une personnalité juridique à l'Union.

Il en est de même pour les questions suivantes :

- 3) Selon quelles procédures doit-on prendre les décisions basées sur les titres V et VI du TUE et convient-il de maintenir le principe de la "sauvegarde" des procédures communautaires existantes pour les domaines auxquels elles s'appliquent actuellement (article 47 TUE) ?
- 4) Quid de la question du contrôle parlementaire (rôle du PE, des parlements nationaux, voire d'autres parlements "internationaux" existants) dans le cadre de la mise en oeuvre des titres V et VI du TUE ?
- 5) Quid de la question du contrôle juridictionnel des actes adoptés par les institutions de l'Union sur la base des dispositions des titres V et VI du TUE ?

Annexe

Accords conclus par l'UE sur la base des articles 24/38 TUE

- Accord UE-FRY (statut EUMM), décision du Conseil du 9.4.2001 (J.O. L 125 du 5.5.2001, p. 1).
- Accord UE-ARYM (statut EUMM), décision du Conseil du 30.8.2001 (J.O. L 241 du 11.9.2001, p. 1)
- Echange de lettres UE-Liban (lutte contre terrorisme), décision du Conseil du 22.4.2002, signature de l'échange de lettres le 17.6.2002.
- [Cas particulier: accord conclu par le Conseil avec l'Islande et la Norvège concernant leur participation à l'acquis de Schengen, compte tenu de l'article 6 du Protocole "Schengen" (décision du 17 mai 1999, J.O. L 176 du 10.7.1999, p. 35). Dans la forme, il est vrai que les articles 24/38 du TUE ne sont pas cités. Cependant, en substance , on peut considérer qu'il s'agit en fait d'un accord conclu au nom de l'UE et de la CE simultanément.]

Accords envisagés

- Accord UE/CE avec la Suisse (participation à l'acquis de Schengen), mandat de négociation adopté par le Conseil le 17.6.2002.
- Accord UE - Bosnie-Herzégovine (statut EUPM), mandat sur le point d'être adopté par le Conseil.

- Accord UE - Albanie (statut EUMM), mandat de négociation adopté par le Conseil le 13.5.2002.
- Accord UE-USA (coopération judiciaire en matière criminelle), mandat de négociation adopté par le Conseil le 26.5.2002.
- Accord modèle concernant la coopération internationale en matière criminelle (blanchiment d'argent) (cf. conclusions du Conseil européen de Tampere et conclusions du Conseil du 17.10.2001).
- Accord de sécurité UE - OTAN, mandat de négociation adopté par le Conseil le 15.4.2002.



FINAL

INTERNATIONAL PERSONALITY
OF THE UNION

Speaking notes for a meeting of Working Group III “Legal Personality”
of the European Convention

Some examples of complications caused by having multiple legal personalities

Let me begin by giving some examples of the complications caused by the fact that the Communities have, and have had, multiple legal personalities, both in the past and in the present. In the past we had the three communities leading parallel lives, which clearly all had separate legal personalities in national as well as international law. Presently we will have soon only two of these communities left, but in addition we have a Union which has not explicitly been given legal personality in its founding treaty which does, however, contain an ambiguous provision on treaty-making power (Article 24 TEU).

In the first place there are such humdrum daily confusions flowing from the differing names of our institutions: European Commission, Council of the European Union, European Parliament, Court of Justice of the European Communities. The budget of the Union is published in the Official Journal of the European Communities.

In the past, when I was working as a legal advisor for external relations in the Legal Service of the Commission in the first half of the ‘nineties, there was a need to conclude international agreements to restrict trade in steel. Some of these products fell under the ECSC treaty, but speciality steels tended to come under the EEC treaty as “normal” industrial products: hence there was always the need to conclude two

companion treaties: one an ECSC-based treaty (usually adopted by the Representatives of the Member States meeting within the Council, occasionally on the basis of Article 95 ECSC); the other an EEC-based treaty (based on Article 113/133 of the Treaty). This was always very complicated to explain to our partners.

Personally I have a recollection of an excruciatingly painful negotiation some Sunday morning in Geneva in the Uruguay round. On that occasion I had to explain to a Brazilian delegate that the fact that the Commission insisted on the plural “European Communities” in the article on membership of the WTO Agreement (Article XI) and on having a number of votes equal to that of our Member States (then 12) did not mean that we strove for 3 Communities X 12 votes = 36 votes in the WTO General Council.

Recently, the Council adopted two authorizations to negotiate (so-called “mandates”) which show that, even now that the ECSC is about to disappear, multiple legal personalities, presently including a controversial personality of the Union next to that of the Communities, pose serious problems.

In one “mandate” the Council authorized the opening of negotiations with Switzerland, about the latter’s participation in the Schengen acquis. These negotiations are to be conducted in part by the Commission in consultation with a special Council group for the Community side of the Schengen acquis and in part by the Presidency in consultation with the Commission for the third pillar aspects of the Schengen acquis, but the result must be one agreement, presumably to be concluded under TEU articles 24 and 38 and EC articles 62 and 63. The Commission was so worried about this awkward precedent that it made a rather detailed declaration why it did not agree to such cross-pillar mixity. The Council in turn was so worried about this declaration that it reaffirmed that such cross-pillar mixity was nothing new and wholly lawful (I have brought both declarations for you, if you would like to have them). It remains to be seen whether such a mixed Union/Community agreement would be acceptable to Switzerland.

In another “mandate” authorizing the opening of negotiations with Iran the CFSP and third pillar (anti-terrorism) aspects were to form a separate agreement under Article 24 TEU, next to a classical commercial agreement under Article 133 of the EC treaty. Here the problem was the creation of a political link between the two agreements by a declaration. Some feared this would lead to a subordination of EC decision-making about a possible suspension or termination of the EC trade agreement to the decision

under TEU that the political dialogue or the anti-terrorism clause under the second Pillar was not working. This would be contrary to Article 47 TEU, the article which *inter alia* has the function of protecting Community decision-making against second and third pillar intergovernmental methods. It required a common Commission/Council declaration and a specific Commission promise to put these fears at rest (these documents I can also make available to you). Again we will have to wait and see what the Iranians think of concluding an Article 24 TEU agreement next to an Agreement with the Community.

There can, therefore, be no doubt that both in the past and in the present the existence of multiple international legal personalities leads to complications, both internally and externally. This interferes with one of the objectives of the Union which is to assert its identity on the international scene (Article 2 TEU).

Some essential elements of (international) legal personality

There are a number of essential elements of legal personality under national and international law :

- the capacity to perform legally binding acts
 - . under national law :
 - unilateral acts : donations, subsidies etc.
 - contractual acts : procurement contracts
 - . under international law :
 - unilateral acts : legally binding declarations; recognition
 - contractual acts : treaties
- the capacity to bear legal responsibility
 - . under national law :
 - breach of contract
 - unilateral acts : torts etc.
 - . under international law :
 - breach of treaty (WTO dispute settlement)
 - international responsibility for non-treaty related unlawful acts

These two points are essential concomitants of (international) legal personality internally explicitly laid down in Article 281 EC Treaty. Externally the Court of Justice,

beginning with the AETR case (22-70) has emphasized in particular the treaty-making power. They are immutable; they are largely determined by international law. They depend in large part on acceptance by other international actors (example).

Single Legal Personality and External Representation

The external representation can be laid down in different forms in the founding treaty: the Commission, the Presidency, the Member States. Compare the internal market: it is a characteristic of the Community that Member State administrations carry out Community rules. The Community does not even have a “federal” customs service or “federal” border police. This sometimes leads to confusion with our partners. US has repeatedly started cases in the WTO against Member States on customs matters, believing that they were responsible under international law and not the Community, because their administrations carried out Community law.

It is less simple in the external relations field to have Community policy carried out by national administrations, because it is not the implementation of legislation but of (foreign) policy. Hence the importance of having in the organisations and countries most vital for the Union a single representation, but whether that is the Presidency or the Commission or a bicephalous representation is not determined directly by the fact of having a single personality. It flows from the treaty(ies), secondary law and case law of the Courts.

Single Legal Personality and three pillar structure

Perhaps we are too much inclined to think that having multiple personalities is linked to having multiple pillars. But as my earlier examples have shown we also had multiple personalities as a consequence of having three treaties: EC, ECSC and Euratom (very soon there will only be two). The link seems rather to be with the number of treaties that found an organization. There is no fatal link between the pillar structure and having multiple legal personalities, especially in a situation where the personality of the Union is still so controversial. If one were to write one single treaty, that treaty can lay down that there is only one organization, namely the Union, and that it has legal personality, both in national and international law. For the rest the treaty could contain provisions from the Union treaty, the Community treaty and the Euratom treaty, largely

as they are now (except that in the Community treaty the word Community would be replaced everywhere by Union). The old treaties/pillars would become subdivisions of the unitary Union treaty.

The Union would be acting in the external domain according to different procedures in different areas of competence and with different external representations. There is in principle no problem, since the Community already at present acts in the external domain according to different procedures, depending on the area where the autonomous action or treaty is made: contrast the procedures in the trade field with those required for the conclusion of association agreements.

The crucial question here is, however, if some provision like Article 47 TEU would remain in such a treaty: that article has two functions: it sets aside the general rule of treaty law that a later treaty (in this case the Union treaty) supersedes an earlier treaty (in this case the EC and Euratom treaties) relating to the same subject matter and it has the function of “protecting” Community substantive competence and Community decision-making, also in external relations, against the “intergovernmental” methods of the Union. If that article stays, agreements concluded by the Union with third States and covering the whole scope of Union external relations competence would need to have separate political and economic “volets” agreed under different procedures.

It is, however, difficult, though not impossible, to conceive that a provision like Article 47 would remain, once one decides to have a single Union treaty. Especially the first function mentioned earlier of that Article would then have become redundant. If that article falls, Union treaties covering specific subjects will be adopted under the specific procedure for that subject (for instance unanimity for “political and defence matters” and qualified majority for trade matters). If an agreement of the Union covers multiple subjects, the decision-making procedure chosen will then be the most onerous one, quite likely unanimity under CFSP. That might still be acceptable, since it is something that we see happen under the present EC treaty as well. What would not seem so easily acceptable is the application of certain other aspects of Article 24 TEU, in particular the negotiation method (Presidency) and the provisional application by some Union Member States, when others have a need for national ratification procedures, in case there were to be large chunks of Community competence included in the Treaty. Then the protection function of Article 47 needs to work, unless Article 24 TEU is more aligned on the

negotiation and treaty-making procedure laid down in Article 300 TEC. In this sense there is clearly a trade-off between the maintenance of Article 47, in particular in its function of protecting the *acquis communautaire*, and the modification of Article 24 TEU.

A Single Legal Personality and the jurisdiction of the Court

This question is closely linked to the three pillar structure: the Court has a different scope of jurisdiction in each pillar. It has its full normal jurisdiction in the Community area; it has a reduced scope of jurisdiction in the third pillar (Article 35 TEU) and no jurisdiction in the second pillar (Article 41 TEU).

Again in principle this need not be changed as a consequence of creating a single treaty/personality structure. Just as the decision-making procedure in the different parts of the Union treaty can co-exist with a single legal personality, a modulated scope of jurisdiction in different parts of the Treaty can also co-exist with a single personality.

It should, however, be taken into account that Article 6 TEU already now says that the Union is based on respect of the rule of law. How that can be squared with the impossibility of judicial review of the question whether the rule of law has been observed in the domain of the CFSP is difficult to understand even now, let alone once the Union has become the single organizational entity (and the Charter of Fundamental Rights might have been incorporated into it). It would be an almost natural consequence (although theoretically not necessary) that Article 41 of the TEU (about the “modulation” of the Court’s jurisdiction in the different pillars) would fall away and that the Court of Justice would be allowed to fashion its own policy of judicial restraint in the foreign policy domain, as many national Supreme Courts/Constitutional Courts in Member States have done.

Single legal personality and competences of the Member States

Having a single, all encompassing legal personality for the Union in principle has no influence on the need to conclude mixed agreements, together with the Member States, in case the powers of the Union (CFSP, Third pillar and first pillar combined) are not sufficient to cover the subject-matter of the treaty in question.

Accepting a single legal personality does not in and of itself change the attribution of competence laid down in the treaty and resulting from the Court’s case law

(in particular the AETR doctrine). Hence, it may remain necessary, as it is now, from time to time to have the Member States as co-contracting parties in order to complement Community competence, if a draft agreement went beyond the scope of Community powers.

External consequences of creating a single legal personality

A single legal personality and the transition towards it, would have to be carefully managed with the third states concerned (i.e. nearly all States in the world). The new international legal person, the Union, would need to give guarantees that it will take over and fully execute all treaty and non-contractual obligations under international law of the old EC. As an example of the way to do this, one could think of the way in which the Commission has proposed that the EC should take over all treaty obligations of the ECSC, namely by two matching decisions : one of the EC transferring these obligations to the EU and one of the “new” EU accepting this transfer. This is in conformity with wide-spread practice on succession as between international organisations (OECD→OECD; LAFTA→LAIA; GATT→WTO). It should be emphasized that one makes oneself dependent on third States once again.

Conclusion

I think it has been demonstrated that there are serious problems with the existence of multiple legal personalities next to one another, of which one is still of an uncertain nature, namely that of the EU. It has also been demonstrated that certain legal issues, such as treaty-making power and (international) responsibility, are indissociably linked to (international) legal personality. A single international legal personality for the Union is, however, conceivable without changing much in the pillar structure, the external representation, the jurisdiction of the Court or the competences of the Member States. The external consequences of the transition to a single international personality in relation to third States would, however, have to be carefully managed.

There are two points that call for particular caution. When including the pillars in one Treaty and one organization, the Union, with one personality, what would happen to the protection of the Community method through Article 47 TEU? From the perspective of some it would only be possible to give up such protection in exchange for a greater

alignment of Union procedures to existing Community procedures. Second, what should happen to the scope of the jurisdiction of the Court?

Commission européenne, B-1049 Bruxelles/Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgium - Office: N. 85 5/53.

Telephone: direct line (+32-2)296.12.73, switchboard 299.11.11. Fax: 296.12.84.

Telex: COMEU B 21877. Telegraphic address: COMEUR Brussels.

Internet: pieter-jan.kuijper@cec.eu.int

Groupe de travail de la Convention
sur la personnalité juridique de l'Union européenne
Echange de vues du 26 juin 2002

Transcription de l'exposé du Jurisconsulte du Parlement européen,
M. GARZÓN CLARIANA

INTRODUCTION

M. le Président, Mesdames, Messieurs,

Je ne voudrais pas apparaître comme le petit frère ou le parent pauvre de mes collègues du Conseil et de la Commission. Il est évident que je ne participe pas dans l'exercice de mes fonctions habituelles à des négociations internationales, qui relèvent de l'Exécutif. Mais je dois ajouter que, dans l'une de mes vies professionnelles antérieures, j'ai négocié à Washington et à New York et qu'il fut un temps où mes collaborateurs sillonnaient le monde pour assister à des négociations au nom de la Communauté européenne.

Cette remarque me paraît aussi utile car, si la personnalité juridique internationale présente - comme on l'a dit - des aspects juridiques et politiques, il convient encore d'ajouter qu'elle pose, à côté des questions de principe, des considérations pratiques concernant la meilleure manière pour que les citoyens de l'Union puissent tirer "leur épingle du jeu", dans une vie internationale toujours plus complexe et accélérée.

Je voudrais donc examiner cette question sous un angle pratique, et pour être plus concret, y répondre en faisant référence à un modèle existant, celui de la résolution du Parlement européen du 14 mars dernier sur la personnalité internationale de l'Union européenne, adoptée sur la base du rapport de M. CARNERO GONZÁLEZ, ici présent.

Permettez-moi, d'abord, de rappeler que cette résolution suit une approche inspirée, en substance, de deux grandes idées:

- la personnalité juridique de l'UE, par une fusion des personnalités existantes permettant de donner "cohérence, visibilité et efficacité" à l'action sur le plan international, comme l'affirme l'exposé des motifs de M. CARNERO GONZALEZ;
- cette personnalité internationale se ferait sans transfert des compétences des Etats membres vers l'UE;

Mon intervention aujourd'hui va être concentrée sur l'examen des conséquences juridiques de cette approche, en suivant l'ordre des questions posées par le vice-président AMATO.

DELIMITATION DES COMPETENCES ENTRE L'UE ET LES ETATS MEMBRES
--

Sur cet aspect, l'approche retenue par le Parlement européen permettrait, en principe, la continuation de la délimitation actuelle. En réalité, ce principe connaît peut-être une exception, dans le cas d'une éventuelle adhésion de l'UE à la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, la solution préconisée par le Parlement vise, entre autres, à éviter un "vide juridique" dans le sens que les instruments internationaux pour la protection des droits de l'homme ne seraient pas opposables à l'UE, surtout à l'égard des dispositions du Titre VI.

Or, l'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme nécessite une base juridique spécifique, comme le rappellent les documents du Secrétariat de la Convention destinés aux groupes de travail sur la Charte, compte tenu de l'avis 2/94 de la Cour de

Justice. Par conséquent, dans la perspective de la résolution du Parlement, cette base devrait se trouver dans le Traité UE plutôt que dans le Traité CE.

Toutefois, avec cette nuance, il n'y aurait pas de transfert de compétences. Ceci aurait, surtout, deux conséquences:

- Premièrement, il y aurait toujours des accords "mixtes" dans le sens que la compétence pour les négocier et les conclure relèverait toujours en partie de l'UE - en tant qu'héritière de la CE - et en partie des Etats membres. Dans ce cas, la participation de l'UE à l'accord serait seulement possible par une action commune avec les Etats membres, suivant l'enseignement de la Cour de Justice notamment dans l'arrêt KRAMER et l'avis 1/78.
- Deuxièmement, la protection des citoyens de l'Union sur les territoires des pays tiers visée à l'article 20 CE serait toujours du ressort des autorités diplomatiques et consulaires des Etats membres et non pas de l'UE en tant que telle.

PROCEDURES POUR LA NEGOCIATION ET LA CONCLUSION DES ACCORDS INTERNATIONAUX

Suivant la résolution du Parlement européen du 14 mars 2002, il ne serait pas nécessaire d'apporter des modifications aux procédures actuelles. En effet, cette résolution reconnaît expressément au point 6 que les procédures peuvent être différentes au niveau interne, suivant le domaine d'action.

L'approche généralement retenue par cette résolution aurait deux conséquences sur le plan juridique : d'abord, comme elle part du principe de la fusion et non pas de la juxtaposition des personnalités juridiques existantes, elle ferait l'économie de problèmes

avec des pays tiers en évitant les confusions qui émergeraient vraisemblablement si la personnalité de l'Union venait à s'ajouter à celle de la CE et à celle de la CEEA.

En deuxième lieu, elle laisserait en l'état les conflits inter-procédures, c'est-à-dire, les difficultés d'appréhension des champs d'application d'une procédure par rapport à une autre ; ces difficultés persisteraient vraisemblablement dans la mesure où le rôle de chaque Institution serait toujours différent suivant la procédure applicable: par exemple, pour certaines procédures, le rôle principal incombe à la Commission européenne, pour d'autres, au Conseil et à sa Présidence.

REPRESENTATION INTERNATIONALE

Cette question appelle surtout trois remarques:

- La première remarque a une portée générale: la personnalité internationale n'implique pas la même capacité juridique dans les différentes organisations et conférences internationales, car la capacité dépend du traité instituant l'organisation ou le règlement intérieur de la conférence. Il y a, par exemple, le problème classique des enceintes internationales qui, pour des raisons historiques, ne sont pas ouvertes à tous les sujets de droit international, mais seulement avec les Etats membres.

L'UE hériterait ainsi des différences existant sur la capacité de la CE. Par exemple, elle deviendrait membre de la FAO, mais non pas de l'OIT, dont la Constitution réserve la qualité de membre aux seuls Etats. Au cas où la Communauté ne serait pas admise actuellement comme membre, les intérêts de l'UE seraient également défendus, à l'avenir, par les Etats membres agissant solidairement, pour reprendre l'expression citée dans l'avis 2/91 OIT de la Cour de Justice.

- Deuxièmement, même dans le cas où l'UE serait admise en tant que telle et qu'il y aurait une représentation unique pour les Institutions européennes, il est clair que l'Union pourrait seulement agir dans les limites de ses propres compétences. En d'autres termes, si la matière relève en partie de la compétence de l'UE et en partie de celle des Etats membres, cette situation de mixité signifierait la participation de représentants, à la fois de l'Union et de chacun des Etats membres, dans la négociation. Cette situation serait d'ailleurs conforme au rapport de M. CARNERO GONZÁLEZ, suivant lequel les Etats membres maintiendraient "leurs sièges et leurs voix" dans les enceintes internationales.

- Troisièmement, reste la question de savoir qui représenterait l'UE dans les réunions où sa capacité juridique pour les matières relevant de sa compétence, et non pas de la compétence des Etats membres, serait reconnue. En clair, qui représenterait l'UE, la Commission ou le Conseil ? Ou bien garderait-on le système actuel, en quelque sorte "bicéphale"?

Cette question dépendrait, bien sûr, des nouvelles dispositions du Traité, mais, toujours sous un angle pratique, il convient de relever qu'un système complexe, impliquant plus d'un représentant dans les négociations internationales, pourrait faire obstacle à l'efficacité de l'action de l'Union, dans la mesure où il favoriserait des incompréhensions, voire des résistances de ses partenaires dans ses relations internationales.

CONSEQUENCES DE LA STRUCTURE EN PILIERS

La résolution du Parlement du 14 mars 2002 se prononce, au point 2, pour le "regroupement en piliers", qui serait certainement rendu plus aisé par le parti pris pour la fusion et non pas pour la juxtaposition des personnes juridiques existantes.

En même temps, la personnalité juridique unique de l'UE serait une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour éviter ou minimiser les conflits inter-procédures et au fond entre les Institutions européennes. En réalité, la solution de ces conflits ne relève pas du domaine de la personnalité au sens juridique stricte, mais plutôt d'un sujet distinct, à savoir, l'équilibre institutionnel.

En effet, la réussite réside dans un rapprochement entre les dispositions de l'article 300 CE, d'une part, et les procédures prévues dans les articles 24 et 38 TUE. C'est seulement à cette condition que l'approche retenue par le Parlement pourrait produire ses pleins effets.

M. le Président, Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre patience et de votre attention.