

Working Group III

Working document 10

NOTE

Du :	Secrétariat
Au :	Groupe de travail III « Personnalité juridique»
Objet :	Projet de rapport

Projet de rapport

I. La nécessité d'attribuer explicitement la personnalité juridique à l'Union: la personnalité juridique de l'Union se substitue à une personnalité juridique existante

1. Il y a eu un large consensus (une voix contre) au sein du groupe de travail visant à accepter la reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union. Il a été constaté que la situation actuelle est ambiguë à plus d'un titre et est de nature à nuire à l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale et à la sécurité juridique, indispensables dans les relations internationales avec des Etats tiers et des organisations internationales. Le groupe de travail a pris acte à cet égard des positions exprimées par les Services juridiques du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, qui ont tous souligné avec force que la reconnaissance explicite de la personnalité juridique unique de l'Union se justifie pleinement pour des raisons d'efficacité et de sécurité juridique, mais aussi de transparence et de meilleure visibilité de l'Union non seulement à l'égard des Etats tiers, mais aussi vis-à-vis des citoyens européens.

2. Le groupe de travail a pris en considération les deux options possibles: soit l'Union aurait une personnalité juridique juxtaposée à celles des Communautés et de l'Euratom, soit il s'agirait d'attribuer explicitement à l'Union une personnalité juridique **unique** se substituant aux personnalités juridiques existantes.
3. Le groupe de travail a retenu cette dernière option, ayant considéré que l'attribution de la personnalité juridique à l'Union, qui s'ajouterait aux existantes, ne contribuerait pas suffisamment à la clarification et à la simplification nécessaires dans les relations extérieures de l'Union. En particulier, il a été avancé que lorsque l'Union serait amenée à conclure des accords internationaux mixtes (affectant à la fois les compétences des Communautés et des Etats membres, mais aussi, le cas échéant, les compétences des Communautés et de l'Union relevant des Titres V et VI du TUE), la situation serait trop complexe, ces accords devant être conclus à la fois par l'Union et par la Communauté (ainsi que par les Etats membres). Avec une personnalité juridique unique, le sujet de droit international sera l'Union, qui remplacera à cet effet la Communauté ¹.

Le traité constitutionnel devrait contenir une nouvelle disposition au début du texte stipulant que "L'Union a la personnalité juridique".

¹ Selon une majorité du groupe de travail la personnalité juridique de l'Union remplacerait celle de la Communauté et celle de l'Euratom, bien que certains membres du groupe aient avancé qu'il ne serait pas absolument indispensable d'inclure l'Euratom, au vu de la nature spécifique de ce traité. (A noter toutefois que dans le cadre du traité EURATOM, en matière de conclusion d'accords internationaux, la Commission est compétente, non seulement pour négocier, mais aussi pour conclure, après avoir obtenu l'approbation du Conseil à la majorité qualifiée (article 206 CEEA)). Quant au traité CECA, il aura entre-temps cessé d'exister.

II. Les conséquences de l'attribution explicite de la personnalité juridique unique

4. L'attribution explicite de personnalité juridique à l'Union se traduit par la capacité juridique de cette dernière notamment à:
- adopter des actes juridiques de droit national (ex: actes unilatéraux - tels que des donations ou des subventions - ou des contrats) ou de droit international (actes unilatéraux - tels que des déclarations visant à produire des effets juridiques de droit international, acte de reconnaissance, etc. - ou des actes de nature bilatérale ou multinationale (traités, accords)).
 - exercer sa responsabilité internationale (droit de présenter une réclamation ou d'agir devant une juridiction internationale ou un arbitre, mais aussi d'être partie passive dans de telles procédures en responsabilité ¹).
 - exercer un droit de représentation (relations diplomatiques au nom de l'Union et droit de devenir membre d'une organisation internationale) et de recevoir de représentations diplomatiques d'Etats tiers ou d'organisations internationales.
 - bénéficier des privilèges et des immunités diplomatiques pour elle et pour ses agents.

A. Des modifications dans les traités ne découlent pas automatiquement de cette attribution explicite

5. Il a été constaté que, d'un point de vue strictement juridique, l'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union n'entraîne *en tant que telle* aucune modification, ni sur la répartition de compétences entre l'Union et les Etats membres ou entre l'Union et la Communauté, ni sur la structure en "piliers", ni même sur les procédures et attributions respectives des institutions concernant notamment l'ouverture, la négociation et la conclusion d'accords internationaux.

¹ Ex: en droit national pour violation d'un contrat et en droit international pour violation d'un traité - ex. OMC - ou pour tout autre acte illicite en droit international public.

6. Cela étant dit, le groupe de travail a estimé opportun d'apporter quelques modifications à certaines dispositions des traités, dans le but d'accroître l'efficacité de la politique extérieure de l'Union et de simplifier les procédures existantes. De plus, le groupe de travail a considéré que si l'Union disposait dans l'avenir d'une seule personnalité juridique, la structure actuelle en piliers pourrait tout aussi bien être abandonnée : les dispositions figurant actuellement dans les piliers deviendraient des procédures spécifiques dans un traité unique.

B. Quelques modifications souhaitables

i. La procédure de négociation et de conclusion d'accords : le cas des "accords mixtes" (classiques et "cross-pillar")

7. Pour ce qui est de la procédure de négociation et de conclusion d'accords internationaux, il conviendrait d'indiquer clairement dans une seule disposition du traité ¹ qui négocie et qui conclut les accords internationaux. A cet égard, il ne serait pas nécessaire de modifier substantiellement les dispositions des articles 24/38 TUE et 300 TCE. Autrement dit, si l'accord envisagé relève exclusivement du droit communautaire, l'article 300 TCE s'applique; s'il s'agit d'un accord relevant exclusivement du titre V ou du titre VI, les articles 24/38 sont d'application; en revanche, lorsqu'il s'agit d'un accord relevant à la fois du domaine communautaire et des titres V et/ou VI TUE ("cross-pillar mixity"), il serait utile de prévoir une disposition dans le traité précisant que, lorsque la matière faisant l'objet de l'accord relève "de manière prépondérante" des titres V ou VI TUE, la présidence du Conseil, assistée le cas échéant par la Commission, conduit les négociations et, dans le cas où la matière relève au contraire "de manière prépondérante" du droit communautaire, ce serait à la Commission de négocier².

¹ Il n'est pas proposé d'incorporer dans cette disposition unique, les dispositions concernant la conclusion d'accords dans le domaine de l'UEM, au vu de la spécificité de celles-ci (v. article 111 TCE).

² Voir, dans un sens comparable, l'arrangement existant entre la Communauté et les Etats membres au sein de la FAO.

8. La majorité du groupe de travail a enfin considéré qu'il serait utile de préciser que dans tous les cas, le Conseil (et les Etats membres, en cas d'accords mixtes) pourrait décider de charger la Commission des négociations, au nom de l'Union (voire des Etats membres). Cela se fait déjà en large mesure dans la pratique et permet à l'Union de négocier des accords s'exprimant d'une seule voix et étant de ce fait dans une position de négociation considérablement plus forte. Il conviendrait à cet égard d'indiquer, à l'instar de la procédure de négociation d'accords internationaux dans le cadre de l'UEM, que "l'Union exprime une "position unique" (voir mutatis mutandis article 111, par. 3, premier alinéa TCE).

En cas de personnalité juridique unique de l'Union, il serait adéquat de prévoir une seule disposition en matière d'accords internationaux entre l'Union et les Etats tiers ou les organisations internationales; l'article 300 TCE (tel qu'il a été modifié par le Traité de Nice) pourrait servir de base à cette nouvelle disposition (en remplaçant naturellement le mot "Communauté" par "Union" tout au long de l'article), à laquelle s'ajouteraient les dispositions des articles 24/38 TUE (en l'état ou avec quelques modifications). La procédure de négociation et de conclusion applicable serait celle qui relève - exclusivement ou de "manière prépondérante" - du domaine du droit concerné (droit communautaire et/ou Titres V ou VI TUE). Le Conseil (et les Etats membres, en cas d'accords mixtes) pourrait, dans tous les cas, charger la Commission des négociations d'accords au nom de l'Union (et, le cas échéant, des Etats membres).

ii. La conclusion d'accords par l'Union en cas d'abstention constructive d'un Etat membre

9. Actuellement, l'article 24 TCE stipule qu'"*aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles*". Cette disposition est le pendant de l'article 23, paragraphe 1 TUE qui prévoit l'"abstention constructive", c'est-à-dire, qu'un Etat membre peut s'abstenir lors d'un vote au Conseil et n'est pas de ce fait tenu d'appliquer la décision en cause. Il accepte toutefois que cette décision engage l'Union et, dans un esprit de solidarité mutuelle, il "s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle" (article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa TUE).

Autrement dit, sur le **plan interne** le l'Union, l'Etat membre qui s'abstient n'est pas pleinement lié, mais sur le **plan international** la déclaration d'abstention n'a pas pour effet d'empêcher la conclusion de l'accord international par l'Union.

10. La suppression pure et simple de la phrase figurant à l'article 24 TUE selon laquelle "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles" risque d'entraver le développement de la politique extérieure de l'Union, un Etat membre pouvant s'opposer à la conclusion d'un accord. Plutôt que sa suppression, il est proposé de modifier cette clause afin d'éviter le risque d'interprétations divergentes sur les effets des procédures nationales applicables. Bien que jusqu'à présent cette clause de l'article 24 n'ait jamais été utilisée, il conviendrait de l'harmoniser avec l'article 23, paragraphe 1. A cet effet, l'on pourrait proposer la phrase suivante "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit s'abstenir conformément à l'article 23, paragraphe 1 TUE".

*Il est proposé de modifier la phrase "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles" (article 24 TUE) et de la remplacer par la phrase suivante : "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare **qu'il doit s'abstenir conformément à l'article 23, paragraphe 1 TUE**".*

Partant de l'idée d'une incorporation de l'article 24 TUE dans une nouvelle disposition s'inspirant de l'article 300 TCE, ajouter au début de son paragraphe 7 les mots "sans préjudice de l'article 24 TUE".

iii. La représentation de l'Union à l'extérieur

11. Le Groupe de travail a insisté sur l'idée que la politique extérieure de l'Union ne sera efficace et crédible que si cette dernière parvient à s'exprimer d'une **seule voix**.
12. L'article 18, par. 1 TUE stipule que *"la présidence représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune"*. L'article 19, par. 1 TUE prévoit que *"les Etats membres coordonnent leurs actions au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes des positions communes"*.
13. Déjà en 1991, la Cour de justice avait souligné, au sujet d'un accord relevant pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des Etats membres (accord mixte classique) qu'il importait *"d'assurer une coopération étroite entre ces derniers et les institutions communautaires, tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés. Cette obligation de coopération découle de l'exigence de l'unité dans la représentation internationale de la Communauté"¹*.
14. Nul doute que cette position de la Cour de justice est transposable à la situation où l'Union posséderait la personnalité juridique se substituant à celle de la Communauté. D'ailleurs, l'article 11, par.2 TUE stipule que les Etats "s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales"

¹ Avis 2/91 de la Cour de justice du 19 mars 1993, Rec. p.I - 1061 et ss. (souligné par nous).

15. Les dispositions actuelles des traités prévoient une représentation différente de l'Union et de la Communauté. Or, il convient de relever qu'un système complexe, impliquant notamment plus d'un représentant dans les négociations internationales, est de nature à rendre plus difficile l'efficacité de l'action de l'Union, dans la mesure où il favoriserait des incompréhensions voire des résistances de ses partenaires dans les relations internationales. Au vu de ce qui précède, des arrangements doivent assurer que l'Union exprime une "**position unique**", à l'instar de la politique de l'Union dans le cadre de l'UEM. Pour ce faire, le groupe de travail propose la fusion dans une personne des responsabilités du Haut-Représentant et de celles du Commissaire responsable pour les relations extérieures et que cette fusion se traduise également par un seul corps de fonctionnaires travaillant dans ce domaine. Le groupe de travail fait cette recommandation au groupe de travail sur les relations extérieures en l'invitant à l'approfondir et à examiner ses modalités d'application.

La politique extérieure de l'Union ne sera efficace et crédible que si cette dernière parvient à s'exprimer d'une seule voix; à cet effet, des arrangements doivent assurer que l'Union exprime une position unique; il est proposé de fusionner dans une seule personne les responsabilités du Haut-Représentant et de celles du Commissaire responsable pour les relations extérieurs et de prévoir qu'un seul corps de fonctionnaires l'assiste.

16. La représentation internationale de l'Union concerne notamment le statut que l'Union pourrait avoir dans les différentes organisations et conférences internationales, mais aussi son droit de légation actif, c'est-à-dire l'accréditation auprès des Etats tiers de représentations diplomatiques de l'Union.

a) La représentation de l'Union auprès d'organisations internationales

17. Cette représentation dépend bien entendu du traité constitutif de l'organisation internationale ou du règlement intérieur de la conférence internationale en question. Certaines enceintes internationales ne sont ouvertes qu'aux Etats (ex. OIT), d'autres prévoient l'adhésion d'organisations internationales (ex. FAO).

18. Dans le cas où l'Union serait admise en tant que telle, il conviendrait de prévoir des mécanismes dans le traité visant à assurer que l'Union exprime une position unique, voire la représentation de l'Union par une délégation unique. Certes, d'un point de vue juridique, l'Union ne pourrait agir que dans les limites de ses propres compétences. Théoriquement donc, si la matière relève en partie de la compétence de l'Union et en partie de celle des Etats membres, cette situation de mixité impliquerait en principe la participation de représentants, à la fois de l'Union et de chacun des Etats membres, dans la négociation. Toutefois, même dans ces cas, il serait sans doute plus efficace de prévoir une position unique voire une délégation unique de l'Union plutôt qu'une participation mixte.

19. Cette solution pourrait notamment être retenue pour la participation de l'Union aux organisations internationales dans le domaine de l'Union économique et monétaire.

Lorsque l'Union est admise à adhérer à une organisation internationale ou à une conférence internationale, des arrangements doivent assurer que l'Union exprime une position unique, voire qu'elle soit représentée par une délégation unique afin d'être à même de mieux défendre ses intérêts.

b) Le droit de légation actif

20. Conformément à l'article 20, paragraphe 1 TUE "les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil".

21. Dans la pratique, il semble qu'il y ait une sorte de double représentation de l'Union et de la Commission auprès des pays tiers. L'Union est représentée par la représentation diplomatique de l'Etat membre assurant la présidence du Conseil. La question qui se pose est de savoir s'il ne conviendrait pas d'établir des représentations diplomatiques de l'Union dans certains Etats tiers, qui pourraient se substituer aux représentations diplomatiques des Etats membres. En outre, la Commission est accréditée auprès de plus de 128 pays tiers. Ces délégations sont créées sur le pouvoir d'organisation de la Commission et répondent à des nécessités pratiques. Malgré leur

nom, ces délégations se sont vu reconnaître un statut diplomatique par l'Etat d'accueil. Si l'Union dispose d'une personnalité juridique, ces délégations pourraient devenir des délégations de l'Union. Les activités de ces délégations devraient consister à appliquer pleinement la politique extérieure générale de l'Union. Le groupe de travail est d'avis que si cette dernière se dotait d'un représentant fusionnant les responsabilités actuelles du Haut Représentant pour la PESC et du Membre de la Commission responsable pour les relations extérieures, sa représentation internationale serait considérablement renforcée.

La mise en place d'un responsable unique de l'Union pour les relations extérieures, duquel dépendraient les bureaux extérieurs de la Commission renforcerait le développement de la politique extérieure de l'Union.

iv. Nécessité d'un contrôle par la Cour de justice des accords conclus par l'Union

22. Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, la Communauté est une communauté de droit en ce que ni les Etats membres ni les institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes avec la charte constitutionnelle de base qu'est le traité¹. Il est difficilement concevable que les Etats membres aient voulu, en ratifiant le TUE, attribuer aux institutions politiques de l'Union le pouvoir de déroger au traité par la conclusion d'accords internationaux, tandis qu'ils se sont expressément réservés le pouvoir de réviser le traité selon une procédure qui exige l'approbation de leurs parlements, voire l'amendement de leur Constitution.
23. En outre, l'article 6 TUE prévoit explicitement que l'Union est fondée sur les principes de l'Etat de droit et qu'elle respecte les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire.

¹ Arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste "Les Verts/Parlement", 294/83, Rec. p. 1339, point 23.

24. Le contrôle juridictionnel de la Cour de justice peut intervenir à titre préventif (examen de la compatibilité de l'accord envisagé avec le traité, prévu à l'article 300, par. 6 TCE) ou *a posteriori*, après conclusion de l'accord par l'Union (contrôle de légalité prévu à l'article 230 TCE ou contrôle en appréciation de validité prévu à l'article 234 TCE).

25. Il importe à cet égard de relever que, selon la jurisprudence de la Cour de justice¹, l'objet d'un recours en annulation n'est pas l'accord lui-même, mais l'acte par lequel l'institution concernée conclut l'accord. Il en découle qu'en cas d'incompatibilité de l'accord avec le traité ou les principes généraux du droit communautaire, l'acte par lequel l'institution a approuvé sa conclusion est annulé ou déclaré invalide, et non pas l'accord lui-même.

Il conviendrait de revoir les articles 41 et 46 TUE, qui excluent tout contrôle juridictionnel dans le cadre du Titre V, et de prévoir un contrôle "ex ante" sur la base de l'article 300, par. 6 TCE (tel que modifié par le Traité de Nice), ainsi qu'un contrôle "ex post" (contrôle juridictionnel de légalité - article 230 TCE - ou d'interprétation et appréciation de validité - article 234 TCE) selon des modalités à déterminer.

v. La nécessité d'une consultation du Parlement européen

26. Au niveau politique - et tout en étant conscients des particularités propres aux accords internationaux dans le cadre de la PESC -, il semble difficile de justifier l'exclusion de toute consultation du Parlement européen au sujet de ces accords².

La consultation du Parlement européen devrait être prévue. Le Conseil pourrait fixer à cet effet un délai au Parlement européen pour émettre son avis en fonction de l'urgence, à l'instar de la procédure prévue à l'article 300, par. 3 TCE.

¹ Arrêt du 9 août 1984, France/Commission, C-327/91, Rec. p. I-3641, en particulier points 14 et 15.

² Le groupe a aussi examiné, avec bienveillance, la nécessité de prévoir la consultation du Parlement européen au sujet des accords commerciaux, prévus à l'article 133 TCE, tout en étant conscient que cette modification du Traité - aussi souhaitable puisse-t-elle être - n'est pas directement liée à l'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union.

vi. D'autres modifications techniques

27. Un certain nombre de modifications de nature technique seront sans doute nécessaires. Il n'est pas nécessaire à ce stade d'être exhaustif, mais deux pourraient déjà être évoquées:

- en cas de personnalité juridique unique de l'Union, la nécessité de préciser que l'Union se substitue et succède à la CE (et à Euratom) et qu'elle reprend dès lors toutes les obligations internationales assumées par ces deux organisations;
- Le fait que l'Union a également la personnalité juridique interne et que dans chacun des Etats membres, elle possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales, pouvant notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice; elle est représentée à cet effet par la Commission (c'est l'article 282 TCE).

CONCLUSIONS

28. A la lumière de ce qui précède, le groupe de travail soumet à la Convention les recommandations suivantes:

1. *Le traité constitutionnel devrait contenir une nouvelle disposition au début du texte stipulant que "L'Union a la personnalité juridique";*
2. *En cas de personnalité juridique unique de l'Union, il serait adéquat de prévoir une seule disposition en matière d'accords internationaux entre l'Union et les Etats tiers ou les organisations internationales (les dispositions figurant dans les piliers actuels deviendraient des procédures spécifiques dans un texte de traité constitutionnel); l'article 300 TCE (tel qu'il a été modifié par le Traité de Nice) pourrait servir de base à cette nouvelle disposition (en remplaçant naturellement le mot "Communauté" par "Union" tout au long de l'article), à laquelle s'ajouteraient les dispositions des articles 24/38 TUE (en l'état ou avec quelques modifications). La procédure de négociation et de conclusion applicable serait celle qui relève - exclusivement ou de "manière prépondérante" - du domaine du droit concerné (droit communautaire et/ou Titres V ou VI TUE). Le Conseil (et les Etats membres, en cas d'accords*

mixtes) pourrait, dans tous les cas, charger la Commission des négociations d'accords au nom de l'Union (et, le cas échéant, des Etats membres).

*3. Il est proposé de modifier la phrase "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles" (article 24 TUE) et de la remplacer par la phrase suivante : "aucun accord ne lie un Etat membre dont le représentant au sein du Conseil déclare **qu'il doit s'abstenir conformément à l'article 23, paragraphe 1 TUE**".*

Partant de l'idée d'une incorporation de l'article 24 TUE dans une nouvelle disposition s'inspirant de l'article 300 TCE, ajouter au début de son paragraphe 7 les mots "sans préjudice de l'article 24 TUE";

4. La politique extérieure de l'Union ne sera efficace et crédible que si cette dernière parvient à s'exprimer d'une seule voix; à cet effet, des arrangements doivent assurer que l'Union exprime une position unique; il est proposé de fusionner dans une seule personne les responsabilités du Haut-Représentant et de celles du Commissaire responsable pour les relations extérieurs et de prévoir qu'un seul corps de fonctionnaires l'assiste;

5. Lorsque l'Union est admise à adhérer à une organisation internationale ou à une conférence internationale, des arrangements doivent assurer que l'Union exprime une position unique, voire qu'elle soit représentée par une délégation unique afin d'être à même de mieux défendre ses intérêts;

6. La mise en place d'un responsable unique de l'Union pour les relations extérieures, duquel dépendrait les bureaux extérieurs de la Commission renforcerait le développement de la politique extérieure de l'Union;

7. Il conviendrait de revoir les articles 41 et 46 TUE, qui excluent tout contrôle juridictionnel dans le cadre du Titre V, et de prévoir un contrôle "ex ante" sur la base de l'article 300, par. 6 TCE (tel que modifié par le Traité de Nice), ainsi qu'un contrôle "ex post" (contrôle juridictionnel de légalité - article 230 TCE - ou d'interprétation et appréciation de validité - article 234 TCE) selon des modalités à déterminer;

8. La consultation du Parlement européen devrait être prévue. Le Conseil pourrait fixer à cet effet un délai au Parlement européen pour émettre son avis en fonction de l'urgence, à l'instar de la procédure prévue à l'article 300, par. 3 TCE.
