

Groupe III

Document de travail 01

Groupe III "Personnalité juridique"

Objet: Note sur les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union et sur la fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celles des Communautés européennes

I. TOILE DE FOND

1. Les caractéristiques générales permettant de reconnaître à une organisation internationale la personnalité juridique peuvent être résumés comme suit: 1) association permanente d'États, ayant des buts licites et dotée de différents organes; 2) distinction entre l'organisation et ses États membres; 3) existence de compétences juridiques pouvant être exercées au plan international et pas seulement au sein des systèmes nationaux d'un ou plusieurs États¹. On peut définir la personnalité juridique internationale comme la capacité d'avoir des droits et des obligations découlant du droit international². On peut définir une "personne juridique internationale" comme une entité dotée du pouvoir d'agir en son nom propre au niveau international³.

¹ Cf. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4^{ème} édition, 1990, pp. 680-683.

² J. Klabbers, *Presumptive Personality: the European Union in International Law*, in *International Law Aspects of the European Union*, publié par M. Koskenniemi, 1998, p. 231.

³ D.W. Greig, *International Law*, 2^{ème} édition, 1976, p. 92.

2. Alors qu'un État a la totalité des droits et obligations internationaux reconnus par le droit international, les droits et obligations d'une entité telle qu'une organisation internationale "doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par un acte constitutif et développés dans la pratique" ¹.
3. Afin de déterminer si les Communautés européennes et l'Union européenne ont la personnalité juridique, il faut tenir compte des tâches qui leurs sont attribuées par les traités correspondants. Il importe, à cet égard, de souligner que l'existence de leur personnalité internationale est un point qui doit être établi par le droit international lui-même. Cela signifie en termes juridiques que le nouveau traité issu de la présente Convention et de la CIG 2004 ne pourra conférer la personnalité juridique internationale à l'Union, étant donné que l'existence d'une telle personnalité doit être établie par le droit international lui-même. Tout ce que le nouveau traité sera éventuellement en mesure de faire, sera éventuellement de rendre manifeste l'intention des États membres de voir l'Union dotée de la capacité d'agir comme sujet indépendant de l'ordre juridique international, à savoir de la capacité de conclure des accords internationaux. Il incomberait alors au droit international d'en tirer les conclusions appropriées ².
4. Les traités fondateurs respectifs de chacune des Communautés européennes leur attribuent expressément la personnalité juridique ³. L'article 101, premier alinéa, du traité Euratom est rédigé comme suit:

"Dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers."

¹ Avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la réparation des dommages subis au service de l'Organisation des Nations Unies, Recueil, p. 181. Cette affaire était une demande d'avis adressée à la CIJ par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question de la possibilité pour les NU de présenter une réclamation concernant un acte dommageable présumément commis par des terroristes, à savoir l'assassinat du Comte Folke Bernadotte, médiateur des NU pour la Palestine chargé de négocier une trêve à Jérusalem. L'Assemblée générale des Nations Unies voulait savoir si les NU en tant qu'organisation internationale étaient habilitées à introduire une réclamation internationale contre le gouvernement israélien visant à obtenir réparation de dommages causés aux Nations Unies ou à la victime elle-même. Pour répondre à cette question, il était nécessaire de déterminer si les NU avaient la personnalité juridique. La CIJ a déduit la personnalité juridique des NU de sa Charte et des fonctions qu'elle est habilitée à exercer: *"L'organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir des droits - et elle l'a fait - qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international"*. La CIJ a donc estimé que la pratique des États allait dans le sens de l'attribution de la personnalité juridique aux NU à deux égards: premièrement, les États membres des NU ont conclu un traité par lequel ils confèrent aux NU un certain pouvoir d'action en son nom propre. Deuxièmement, la manière dont de telles compétences sont exercées constitue en soi une preuve supplémentaire des conséquences spécifiques sur le plan international et de l'acceptation par les États de l'étendue de cette personnalité.

² Cf. A. Dashwood, *External Relations provisions of the Amsterdam Treaty*, Common Market Law Review, n° 35, 1998, p. 1040.

³ Cf. art. 205, par. 1, TCE; art. 6, 1er alinéa du traité CECA; art. 184 du traité Euratom.

5. En vertu de l'article 281 du TCE, *"la Communauté a la personnalité juridique"*. La Cour de justice a interprété cette disposition comme impliquant la reconnaissance de la capacité extérieure de la CE dans tous les domaines qui relèvent de sa compétence ¹. Il ne fait aucun doute que les Communautés sont dotées de la personnalité juridique et la reconnaissance de leur capacité à poursuivre leurs buts est confirmée de longue date.
6. Pour ce qui concerne l'Union, le TUE ne contient aucune disposition indiquant que l'Union a la personnalité juridique. De fait, l'Union a été créée par le traité de Maastricht comme constituant un cadre global visant à couvrir, d'une part, les Communautés préexistantes et, d'autre part, deux piliers intergouvernementaux nouvellement institués (PESC et JAI). Le TUE a établi pour l'Union un certain nombre d'objectifs, notamment ceux *"d'affirmer son identité sur la scène internationale (...); de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres (...); de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes (...)"* (article 2 TUE). Pour atteindre ses objectifs, l'Union se dote des moyens nécessaires (article 6, paragraphe 4 TUE) et *"dispose d'un cadre institutionnel unique"* (article 3 TUE). Il incombe au Conseil de veiller à ce que l'Union respecte les droits fondamentaux (article 6, paragraphe 2).
7. Après le traité de Maastricht, deux propositions avancées lors de la CIG de 1996 visaient à insérer dans le traité une disposition énonçant expressément que l'Union avait la personnalité juridique. Selon l'une de ces propositions, la personnalité juridique de l'Union devait être juxtaposée aux personnalités existantes des Communautés ². Selon l'autre proposition, il convenait au contraire de créer pour l'ensemble de l'Union une personnalité juridique unique, dans laquelle seraient fusionnées celles des Communautés ³. Au cours de la CIG de 1996, le Parlement européen et la Commission ont soutenu la position selon laquelle l'Union devait avoir une personnalité juridique unique. Aucune de ses propositions n'ayant en fin de compte été adoptée, le traité d'Amsterdam a introduit une nouvelle disposition (article 24), libellée comme suit:

¹ Affaire 22/70, *Commission/Conseil (AETR)*, Rec. 1971, p. 263, par. 14.

² Cf. *"Doter l'Union de la personnalité juridique"*, texte présenté par la présidence irlandaise au Conseil européen de Dublin en décembre 1996 (doc. CONF 255/96).

³ Cf. proposition présentée par la présidence néerlandaise (doc. CONF 2500/96 ADD 1 CAB, 20.3.1997, p. 47).

*"Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs États ou organisations internationales en application du présent titre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut autoriser la présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité sur recommandation de la présidence. Aucun accord ne lie un État membre dont le représentant au sein du Conseil déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles; les autres membres du Conseil peuvent convenir que l'accord leur est applicable à titre provisoire. Les dispositions du présent article sont également applicables aux matières relevant du titre VI."*¹

8. La doctrine a donné de cette disposition différentes interprétations. Certains auteurs estiment qu'elle ne fait que mettre en place une procédure simplifiée permettant d'utiliser les mécanismes institutionnels du traité pour la négociation et la conclusion, au nom des États membres, d'accords internationaux auxquels ces derniers, et non l'Union, seront parties. On invoque en faveur de cette thèse le fait qu'à la troisième phrase de cette disposition il est fait allusion à l'éventualité de procédures de ratification nationales et la possibilité d'une application à titre provisoire à l'égard des autres membres du Conseil. D'autres commentateurs affirment qu'elle confère implicitement à l'Union la personnalité juridique en reconnaissant la capacité de l'Union en tant que telle à conclure des accords internationaux relevant des domaines du titre V ou VI. Un argument qui plaide en faveur de cette interprétation est le fait que le pouvoir d'autoriser l'ouverture de négociations et de conclure des accords appartient au Conseil et non aux représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil.²
9. Quant à l'interprétation de l'article 24 du TUE à la lumière de la pratique ultérieure, il y a lieu de noter qu'entre-temps deux accords internationaux ont été conclus par l'Union (sur la base de l'article 24 du traité UE) avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) concernant les activités de la mission de surveillance de l'Union européenne en RFY³. Dans les décisions du Conseil relatives à la conclusion de ces accords, il est écrit que **"Le président du Conseil est autorisé à désigner la personne habilitée à signer l'accord à l'effet d'engager l'Union européenne"**.

¹ Cette disposition a été par la suite modifiée par le traité de Nice.

² Voir arrêt Dashwood, *European Union Law*, 4e édition, 2000, p. 184.

³ Décision du Conseil du 9 avril 2001 (2001/352/PESC) (JO L 125/1) et décision du Conseil du 30 août 2001 (2001/682/PESC) (JO L 241/1).

II. QUESTIONS À EXAMINER

10. Il convient de relever que la déclaration de Laeken ne mentionne pas les "Communautés", mais utilise dans l'ensemble du texte le terme "Union". Bien que la question de la personnalité juridique de l'Union ne soit pas évoquée, la déclaration pose une série de questions qui y sont directement ou indirectement liées telles que:
- "Faut-il revoir la distinction entre l'Union et les Communautés?
 - Que faire de la division en trois piliers?
 - Comment accroître la cohérence de la politique étrangère européenne?
 - Devons-nous renforcer encore la représentation de l'Union dans les enceintes internationales?"
11. Le Praesidium a considéré qu'il convenait de créer le présent groupe de travail et a posé les questions suivantes:
- "Quelles seraient les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'UE? Et celles d'une fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celle de la Communauté européenne? Peuvent-elles contribuer à la simplification des traités?"
12. Afin de faciliter les discussions au sein du groupe, le Praesidium a proposé de soumettre à l'examen les trois questions ci-après se rapportant aux deux possibilités suivantes: a) rendre explicite la personnalité juridique de l'Union et b) procéder à la fusion des personnalités juridiques de l'Union et de la Communauté:
- i) De quelle nature devraient être les effets éventuels sur la délimitation actuelle des compétences et les procédures?
 - ii) L'Union pourrait-elle agir de manière plus efficace sur le plan international?
 - iii) Quels seraient les effets éventuels sur le statut de l'Union dans les organisations internationales?

Le groupe de travail devra aussi examiner les implications de la personnalité juridique explicite et de la fusion pour la question de la simplification des traités.¹

¹ Cf. CONV 73/02, p. 5.

13. Le présent document n'a pas pour but de fournir à ce stade une première réponse à ces questions, mais de les développer pour permettre au groupe d'aborder aussi complètement que possible les principaux aspects des problèmes soulevés. Il est plus important d'évaluer les incidences qu'aurait le fait de doter l'Union de la personnalité juridique que de déterminer si elle jouit déjà à ce jour de cette personnalité.

Questions liées à la reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union

14. Il convient de rappeler que les conséquences de l'existence de la personnalité juridique des organisations internationales varient en fonction des tâches qui leur sont attribuées par le traité constitutif, dans le cas présent, les dispositions qui s'appliquent au deuxième et au troisième piliers actuels. Les objectifs de l'Union sont assurément d'une nature différente par rapport à ceux de la CE et certains comportent des projets à long terme à caractère politique. Cependant, depuis la création de la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après, "PESC") par le traité de Maastricht, l'Union européenne agit de plus en plus, dans ses relations avec les États tiers et les autres organisations internationales, comme une entité distincte de ses États membres et est également perçue en tant que telle. Dans cette perspective, les questions ci-après pourraient être examinées:

- i) *L'UE devrait-elle avoir une personnalité juridique explicite **unique** ou une **quatrième** personnalité juridique explicite (parallèle aux personnalités juridiques de la CE, de la CECA et d'Euratom)? Quels sont les avantages et les inconvénients de l'une et l'autre de ces solutions?*
- ii) *Dans quelle mesure la reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union doit-elle être considérée comme une évolution fondamentale permettant à l'action de l'Union dans les domaines PESC et JAI d'atteindre un niveau élevé de cohérence et d'efficacité?*
- iii) *La reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union aurait-elle un effet quelconque sur la délimitation existante des compétences entre l'Union et les États membres ¹?*

¹ La déclaration n°4 relative aux articles 24 et 38 du TUE annexée au traité d'Amsterdam est libellée comme suit: "Les dispositions de l'article 24 et de l'article 38 ainsi que tout accord qui en résulte n'impliquent aucun transfert de compétences des États membres vers l'Union européenne."

Quelques questions concernant les relations extérieures de l'Union

15. Mis à part les difficultés d'interprétation de l'article 24 du TUE visées ci-dessus (paragraphe 7 et 8), la reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union reviendrait en tout état de cause à reconnaître la capacité de l'Union à conclure des engagements internationaux. Cela soulèverait certaines questions concernant notamment la compétence de l'Union pour conclure des traités; ces questions seraient par exemple les suivantes:
- i. La procédure de ratification nationale par les États membres serait-elle exclue pour les accords conclus par l'Union? L'option de non-participation devrait-elle être préservée? Quelles seraient les conséquences pour les États membres, en ce qui concerne la conclusion d'accords internationaux avec des pays tiers ou des organisations internationales, lorsque le Conseil a déjà conclu sur les mêmes sujets des accords qui lient l'Union?*
 - ii. Comment définir le rôle que peut jouer la Commission dans les négociations des accords, en particulier dans le domaine de la PESC? Le Conseil devrait-il autoriser la Commission à négocier comme le prévoit l'article 300 du TCE, ou la présidence du Conseil conserverait-elle la responsabilité exclusive des négociations?*
 - iii. La règle de vote au sein du Conseil serait-elle toujours l'unanimité? Dans l'affirmative, serait-ce le cas à tous les stades? Le serait-ce pour certains sujets seulement?*
 - iv. De quelle nature serait la consultation du Parlement européen?*
16. L'autre conséquence qui s'ensuivrait si l'on dotait l'Union de la personnalité juridique concerne la représentation de l'Union sur la scène internationale. Cette question a également trait à l'efficacité et à la cohérence de la politique étrangère de l'Union. Jusqu'à présent, seule la CE a le statut de membre à part entière d'organisations internationales, agissant seule (Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, par exemple) ou en liaison avec les États membres ou, plus généralement, en tant qu'observateur dans certaines organisations internationales (statut d'observateur permanent à l'Assemblée générale des Nations Unies). Conformément à l'article 19 du TUE, "les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes."

- i. *En conséquence, la représentation extérieure de l'Union ne devrait-elle pas être assurée par cette dernière, qui remplacerait la CE dans le respect total des différentes compétences et procédures prévues dans les traités, ainsi que de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres?*
- ii. *Dans cette optique, l'Union devrait-elle être représentée dans tous les cas par la Commission ou par la présidence du Conseil, ou par les deux? Quel est le type de représentation qui servirait le mieux les intérêts de la politique extérieure de l'Union?*
- iii. *Comment étendre encore la représentation extérieure de l'Union dans les enceintes internationales?*

Questions relatives à la fusion des personnalités juridiques

17. La question de la fusion des personnalités juridiques est liée à la structure par piliers de l'Union. La raison qui explique cette structure créée par le traité de Maastricht était la volonté de montrer clairement que les "deuxième et troisième" piliers fonctionneraient selon des méthodes radicalement différentes de la méthode communautaire. Si l'on conférait à l'Union une personnalité juridique juxtaposée à celle des Communautés, la structure par piliers serait préservée. Inversement, si les personnalités juridiques devaient être fusionnées, la structure par piliers pourrait être remise en cause. Certains estiment qu'une telle fusion impliquerait la suppression du système actuel de piliers ¹. D'autres défendent la thèse opposée, à savoir qu'il est juridiquement possible que l'UE se substitue aux personnalités juridiques des Communautés tout en maintenant les trois piliers existants avec leurs différentes procédures internes dans le cadre des traités en vigueur. En d'autres termes, l'Union fonctionnerait selon des compétences et des procédures différentes en fonction du "sous-système" dont relèverait telle ou telle activité.
18. Ces questions ont déjà été examinées au cours de la CIG de 1996. Aucune disposition n'a finalement été adoptée à ce sujet dans le cadre du traité d'Amsterdam (cf. point 7 ci-dessus). Le groupe de travail doit à présent procéder à un examen minutieux de ces questions, et il pourrait peser les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à conférer à l'Union une personnalité juridique à part entière et unique.

¹ Dans sa résolution relative à la personnalité juridique de l'Union du 14 mars 2002, à la suite d'un projet de rapport présenté par M. Carnero Gonzalez, le Parlement européen a conclu qu'une personnalité juridique unique pour l'Union constituait la solution la plus appropriée (cf. doc. A5-0409/2001).

19. Il convient également de tenir compte du fait que la question de la fusion de la personnalité juridique de l'Union avec celle des Communautés est liée à la fusion et à la simplification des traités eux-mêmes. Il est vrai que, théoriquement, il serait possible de fusionner les traités sans fusionner les organisations. On peut aussi concevoir une fusion des organisations sans fusion des traités ¹. Toutefois, si les organisations étaient fusionnées, la simplification des traités ne s'en trouverait-elle pas considérablement facilitée? Par ailleurs, si des "sous-systèmes" devaient être maintenus au sein d'une organisation unique, le groupe pourrait examiner comment présenter la structure en "sous-systèmes" de manière plus cohérente et plus simple que la structure par piliers actuelle.
-

¹ Selon la proposition présentée par le gouvernement néerlandais au cours de la CIG de 1996, l'Union devrait avoir la personnalité juridique et se substituer aux Communautés, mais les traités demeureraient.