

Working Group III

Working document 15

**NOTE**

---

Du :	Secrétariat
Au :	Groupe de travail III « Personnalité juridique »
Objet :	Rapport final

---

**Rapport final**

**I. L'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union**

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 qu'elle 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.
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 avec le même consensus 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 de la Communauté et des Etats membres, mais aussi, le cas échéant, les compétences de la Communauté 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, le cas échéant, par les Etats membres). Avec une personnalité juridique unique, le sujet de droit international sera l'Union, qui remplacera à cet effet la Communauté <sup>1</sup>.
4. Le groupe de travail a pris acte à cet égard notamment 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.

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

5. L'attribution explicite de personnalité juridique à l'Union renforce sa visibilité dans le monde et établit les fondements d'une véritable politique extérieure. Elle devient ainsi un *sujet de droit international* - à côté des Etats membres et sans porter atteinte à leur propre qualité de sujets de droit international - c'est-à-dire qu'elle aura vocation à se servir de l'ensemble des moyens d'action internationale (droit de conclure des traités, droit de légation, droit de présenter des réclamations ou d'agir devant une juridiction internationale, droit de devenir membre d'une

---

<sup>1</sup> 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 101 CEEA). Quant au traité CECA, il a cessé d'exister.

organisation internationale, droit de bénéficier d'immunités), ainsi qu'à engager sa propre responsabilité internationale.

**A. L'attribution de la personnalité juridique unique n'implique pas automatiquement d'autres modifications dans les traités**

6. Il a été constaté que, d'un point de vue strictement juridique, l'attribution explicite de la personnalité juridique unique 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.
7. Cela étant dit, le groupe de travail a estimé opportun de proposer quelques modifications à certaines dispositions des traités, dans le but d'accroître l'efficacité de l'action 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")**

8. Pour ce qui est de la procédure de négociation et de conclusion d'accords internationaux ("treaty making-power"), le groupe de travail est parti de l'idée de maintenir la répartition en vigueur des compétences entre les Etats membres et l'Union, ainsi que les attributions respectives des institutions. Il a estimé toutefois qu'il conviendrait d'indiquer clairement dans une seule disposition du traité <sup>1</sup> qui négocie et qui conclut les accords internationaux. Une consolidation

---

<sup>1</sup> 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).

des différentes procédures applicables dans une seule disposition est facilitée par le fait que, quel que soit le domaine considéré, c'est toujours le Conseil qui:

- autorise l'ouverture des négociations et émet les directives de négociation et
- conclut les accords ainsi négociés.

9. En effet, les dispositions applicables pourraient être consolidées dans un article unique, sans toutefois que cela comporte des modifications à la spécificité des procédures selon la matière. Ainsi, 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 conviendrait de réfléchir à l'utilité d'établir un critère permettant de déterminer clairement la procédure de négociation applicable.
10. La majorité du groupe de travail a en outre considéré qu'il serait utile de préciser qu'au cas où le Conseil (et les Etats membres, en cas d'accords mixtes classiques) souhaitait charger la Commission des négociations au nom de l'Union pour l'ensemble des aspects d'un accord (voire des Etats membres), il lui serait naturellement loisible de le faire. Cela se produit déjà dans une large mesure dans la pratique, ce qui 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).

11. Pour ce qui est de l'initiative des négociations, dans le cadre du premier pilier, les contacts informels sont établis par la Commission, souvent sur demande des Etats tiers, la Commission informant le Conseil. Sur la base de ces contacts informels, la Commission recommande au Conseil l'ouverture des négociations et ce dernier prend la décision d'autoriser la Commission à négocier (articles 133, par.3 et 300, par.1 TCE). Le groupe de travail estime que, tout en sauvegardant l'acquis communautaire, le groupe de travail "relations extérieures" pourrait examiner la question de savoir qui doit avoir l'initiative des négociations au regard des accords relatifs aux matières relevant des Titres V et VI (Conseil, Présidence, Etats membres, Commission, Haut Représentant). Le rôle de ce dernier dans la négociation de ces derniers accords pourrait être analysé.

**ii. La procédure de conclusion des accords concernant les Titres V et VI : nécessité d'adapter le libellé de l'article 24 TUE.**

12. Actuellement, l'article 24 TUE - qui ne s'applique que dans les matières relevant des deuxième et troisième "piliers" - 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; les autres membres du Conseil peuvent convenir que l'accord leur est applicable à titre provisoire*".
13. Cette clause peut être interprétée comme impliquant qu'avant que l'Union ne soit liée par un accord international, un Etat puisse déclencher une procédure nationale de ratification de l'accord par son parlement national. Il est vrai que si la matière d'un accord international relève en partie de la compétence exclusive de l'Union et en partie de la compétence des Etats membres ("accords mixtes" classiques)<sup>1</sup>, les Etats membres doivent approuver la partie de l'accord relevant de leur compétence nationale, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Toutefois, dans la mesure où l'article 24 TUE vise des accords relevant de la compétence de l'Union et à partir du moment où c'est cette dernière a la personnalité juridique et les conclut, les procédures nationales de ratification n'ont plus lieu d'être.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple, article 174, paragraphe 4 TCE.

14. Cette exigence juridique ne doit pas être confondue avec la possibilité pour tout parlement national d'examiner la position de son gouvernement sur la procédure de prise de décision au sein du Conseil visant à la conclusion d'un accord international. Il est entendu que tout parlement national est dans son droit de contrôler politiquement son gouvernement, y compris par la procédure de "réserve parlementaire", *avant* que le Conseil décide de conclure l'accord international en question. Il pourrait même obliger son gouvernement à s'opposer à la conclusion de l'accord pour "*des raisons de politique nationale importantes*" (voir article 23, paragraphe 2 TUE), mais cela concerne toujours la procédure interne de décision au sein du Conseil. Une fois la décision prise par ce dernier de conclure l'accord, l'Union a donné son consentement à être liée par l'accord conformément aux règles du droit international.
15. D'autre part, le libellé actuel de l'article 24 TUE entraîne une précarité juridique des accords dont l'application provisoire en vertu de cette disposition, devrait normalement prendre fin si, à la suite des procédures constitutionnelles internes, un Etat membre venait à déclarer son intention de ne pas s'associer à l'accord. Or ce mécanisme, même s'il n'a jamais été utilisé, semble être en contradiction avec la personnalité juridique de l'Union et risquerait de nuire sérieusement à la cohérence de la politique extérieure de l'Union.
16. De ce fait, le groupe de travail propose la suppression des phrases susmentionnées de l'article 24 TUE. Le groupe de travail se réfère à cet égard aux positions exprimées par les Services juridiques du Parlement, du Conseil et de la Commission, qui tous les trois n'ont pas vu d'obstacle à la suppression de la référence aux "règles constitutionnelles" figurant à l'article 24 TUE.

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

17. Le groupe de travail a insisté sur l'idée que l'action politique extérieure de l'Union ne sera efficace et crédible que si cette dernière parvient à s'exprimer d'une **seule voix**. Dans la mesure du possible, des arrangements devraient assurer que l'Union exprime une "position commune" aussi bien dans le cadre de sa représentation auprès d'organisations internationales, que dans le cadre de sa représentation auprès d'Etats tiers.

18. 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"*.
19. 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"<sup>1</sup>*.
20. 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".

---

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

21. Pour ce qui concerne la représentation internationale de l'Union dans les différentes organisations et conférences internationales<sup>1</sup>, 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 peut 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.
22. Cette solution pourrait notamment être retenue pour la participation de l'Union aux organisations internationales dans le domaine économique et monétaire, dans lesquelles l'Union pourrait disposer d'une délégation unique représentant les Etats membres.
23. En effet, 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.

---

<sup>1</sup> Cette représentation dépend 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).

24. Pour ce faire, le groupe de travail invite le groupe de travail "relations extérieures" à analyser les avantages et les inconvénients d'une fusion dans une seule personne des fonctions du Haut Représentant et de celles du Commissaire responsable pour les relations extérieures; il pourrait examiner également dans ce contexte la possibilité d'établir des synergies au niveau du personnel afin d'éviter une duplication des administrations, source d'incohérence et de dépenses inutiles.

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

25. 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 traité<sup>1</sup>. 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.
26. 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.
27. 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 et contrôle en appréciation de validité prévu à l'article 234 TCE).

---

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

28. Il importe à cet égard de relever que, selon la jurisprudence de la Cour de justice<sup>1</sup>, 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.

**v. La nécessité d'une consultation du Parlement européen**

29. 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 accords. Ceci est également le cas dans les matières communautaires, où il est souhaitable, dans l'article 300 TCE, de mettre un terme à l'absence de rôle pour le Parlement européen en ce qui concerne les accords commerciaux.

**vi. D'autres modifications techniques**

30. 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).

---

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

## CONCLUSIONS

31. 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" (cette dernière remplace les personnalités juridiques existantes et l'Union succède aux organisations existantes en reprenant toutes les obligations assumées par elles);*
2. *La fusion des personnalités juridiques existantes dans une personnalité juridique unique n'implique pas en soi la fusion des piliers, mais si l'Union dispose d'une personnalité juridique unique consacrée dans un traité unique, la structure actuelle en piliers deviendrait pratiquement obsolète et pourrait être supprimée, les dispositions figurant dans les piliers devenant des procédures spécifiques dans un traité constitutionnel, sans que l'acquis communautaire soit affecté;*
3. *En cas de personnalité juridique unique de l'Union, il serait adéquat de prévoir un seul article en matière d'accords internationaux entre l'Union et les Etats tiers ou les organisations internationales, tout en maintenant la répartition actuelle des compétences entre l'Union et les Etats et entre les institutions elles-mêmes; l'article 300 TCE (tel qu'il a été modifié par le Traité de Nice) pourrait servir de base à ce nouvel article (en remplaçant naturellement le mot "Communauté" par "Union" tout au long de l'article), auquel s'ajouteraient les dispositions des articles 24/38 TUE (avec quelques modifications). La procédure de négociation et de conclusion applicable serait celle qui relève du domaine du droit concerné (droit communautaire et/ou Titres V ou VI TUE). Le groupe de travail a estimé qu'il convient de réfléchir à l'utilité d'établir un critère permettant de déterminer la procédure de négociation en cas d'accords mixtes couvrant plusieurs piliers. Enfin, le groupe de travail considère qu'il est loisible au Conseil (et aux Etats membres, en cas d'accords mixtes) de charger la Commission des négociations au nom de l'Union (et, le cas échéant, des Etats membres) pour l'ensemble d'accords;*

4. *Concernant le droit d'initiative des négociations d'accords relatifs aux Titres V et VI TUE, le groupe de travail "relations extérieures" pourrait examiner la question de savoir qui devrait en avoir la compétence (Conseil, Présidence, Etats membres, Commission, Haut Représentant); le rôle futur de ce dernier pourrait également être examiné au sujet de la négociation de ces accords;*
5. *Au sujet de l'article 24 TUE, il est proposé de suggérer que cette disposition ne prévoie plus la possibilité d'une procédure d'approbation parlementaire nationale d'un accord conclu par l'Union sur la base de ses compétences;*
6. *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; pour ce qui concerne la représentation de l'Union dans les différentes organisations internationales (en particulier dans le domaine économique et monétaire), l'Union devrait disposer d'une position unique, voire d'une délégation unique représentant les Etats membres; le groupe de travail "relations extérieures" pourrait approfondir ces questions et, dans ce contexte, analyser aussi les avantages et inconvénients de la fusion dans une seule personne des responsabilités du Haut Représentant et de celles du Commissaire responsable pour les relations extérieures et d'étudier les synergies nécessaires au niveau des administrations afin d'éviter une duplication;*
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 - et d'interprétation et appréciation de validité - article 234 TCE) selon des modalités à déterminer;*
8. *La consultation du Parlement européen devrait être prévue dans le cadre des accords conclus sur la base des Titres V et VI TUE, ainsi qu'au regard des accords commerciaux (article 133 TCE).*