

CONV 170/02

WG III 5

NOTE

du : Secrétariat
au : Groupe de travail « Personnalité juridique »
Objet : Note de synthèse de la réunion du 26 juin 2002

Adoption du calendrier révisé

1. Le groupe de travail a arrêté le **calendrier des réunions**, comme suit¹:
 - 10 juillet (mercredi) : 9.00 - 12.30 (Parlement européen - salle ASP 1H1);
 - 18 juillet (jeudi) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 11 septembre (mercredi): 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 19 septembre (jeudi) : 14.30 - 18.00 (Justus Lipsius);
 - 26 septembre (jeudi) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 2 octobre (mercredi) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 17 octobre (jeudi) : 14.30 - 18.00 (Justus Lipsius).

Poursuite de l'échange de vues général

2. Le groupe de travail a poursuivi l'échange de vues général commencé lors de la première réunion du 18 juin. Il a été mentionné que les travaux du groupe pourraient concerner deux ensembles de questions: d'une part, les conséquences de l'attribution de la personnalité juridique et de l'éventuelle fusion des traités pour les relations extérieures (rôle du Conseil/Commission, procédure de négociation des traités, modalités de la représentation internationale de l'Union après d'organisations internationales), d'autre part, les conséquences quant à la structure en piliers (take over ou fusion?) et la simplification des traités.

¹ Le calendrier révisé a été transmis à tous les membres de la Convention (doc. CONV 103/1/02).

3. Il a été proposé d'identifier dans un premier temps les problèmes découlant de la situation existante et d'évaluer les effets pratiques d'attribuer à l'Union la personnalité juridique.

Audition des experts

4. Le groupe a entendu ensuite M. Jean-Claude PIRIS, Jurisconsulte du Conseil, M. Pieter-Jan KUIJPER, Directeur au Service juridique de la Commission et M. Gregorio GARZÓN CLARIANA, Jurisconsulte du Parlement européen.

Exposé de M. PIRIS

5. M. PIRIS (s'exprimant à titre personnel) a mis l'accent sur quatre aspects: a) l'Union est déjà un acteur reconnu sur la scène internationale b) pourquoi est-il opportun de tenir compte de cette réalité et de rendre la personnalité juridique explicite et quelles sont les conséquences (fusion la de la personnalité juridique de l'Union avec celle des Communautés?) c) les craintes à avoir sont-elles justifiées? d) questions politiques à examiner.
6. a) Se référant à l'avis de la Cour International de Justice de 1949, il a rappelé qu'il n'est pas essentiel que le traité constitutif d'une organisation international indique que cette dernière dispose de la personnalité internationale pour qu'elle la possède (ex. ONU). Dans le traité sur l'Union, il y a une série d'éléments qui vont dans le sens que l'Union a une existence distincte de celle des Etats membres.
7. En particulier, le traité UE confère à l'Union un "treaty making power" (articles 24 et 38 TUE) utilisé à plusieurs reprises². L'article 24 TUE permet à un Etat membre d'invoquer des règles constitutionnelles pour soumettre un accord à ses autorités nationales, mais cette possibilité n'a jamais été utilisée.
8. b) L'UE ayant déjà une personnalité juridique *de facto*, il est souhaitable que celle-ci soit explicitement reconnue pour des raisons de transparence et de visibilité, mais aussi de sécurité juridique.

² Accord au nom de l'UE avec l'ex-Yougoslavie du 9 avril 2001; accord au nom de l'Union avec l'ancienne République yougoslave de la Macédoine (ARYM) du 30 août 2001; échange de lettres entre l'Union et le Liban, récemment signé à Luxembourg; accord avec l'Islande et la Norvège sur la mise en oeuvre de Schengen (base juridique n'est pas l'article 24 ou 38 TUE, mais il engage simultanément la Communauté et l'Union). D'autres accords sont envisagés: accord ente la UE/CE avec la Suisse (mandat de négociation adopté par le Conseil le 17 juin 2002), mandat de négociation pour conclure un accord entre l'UE et l'Albanie, un autre avec L'EUA sur coopération en matière criminelle et enfin un accord entre l'UE et l'OTAN. Ces accords seront conclus au nom de l'Union.

9. c) Personnalité juridique unique ou juxtaposée à celle des CE? Plutôt fusion pour les raisons suivantes:

- l'Union englobe la CE (article 1 TUE) et juridiquement il est curieux que la CE puisse s'engager de manière séparée sur le plan international;
- unicité de la représentation externe de la CE et des Etats membres et l'Union pourrait être un vecteur pur assurer cette unicité;
- pluralité de personnalités juridiques de l'UE et de la CE pose un problème de cohérence et de visibilité et cela empêche un des objectifs du traité qui est d'affirmer l'identité de l'Union sur la scène internationale.

10. d) Certains faux arguments sur la reconnaissance explicite de l'Union:

- elle risquerait de porter atteinte aux compétences de la CE ou des Etats membres;
- elle mettrait en cause la structure en "piliers";
- elle mettrait en cause la "méthode communautaire";
- elle compliquerait la représentation extérieure de la CE et des Etats membres;

Ces arguments, selon M. PIRIS, ne sont pas fondés car ils reposent sur des prémices erronées. En particulier, la question de la délimitation des compétences est **distincte** de la question de la personnalité juridique de l'Union. Même si l'on fusionnait la personnalité juridique de l'Union et de la Communauté, la répartition interne des compétences, des pouvoirs institutionnels et des procédures ne s'en trouverait pas nécessairement affectée. Sur le plan juridique, l'on pourrait maintenir en l'état la répartition des compétences et les procédures. Cela n'impliquerait en aucune façon que la CE en perdrait des compétences.

11. Par ailleurs, en matière de représentation extérieure, il n'y a pas une disposition dans le traité prévoyant que la Commission représente toujours la CE à l'extérieur. Les délégations de la Commission à l'extérieur ne représentent pas la CE. La représentation extérieure de l'UE est prévue par le traité UE: c'est la Présidence du Conseil, aidée par le Haut- Représentant pour la PESC, assistée par la Commission.

12. L'attribution de la personnalité juridique explicite à l'Union peut toutefois soulever certaines questions de **nature politique**: qui négocie? Qui représente à l'extérieur? Qui décide et selon quelle procédure? Comment on contrôle l'action?

13. La personnalité juridique de l'Union ne trancherait nullement la procédure négociation et de conclusion des accords internationaux. Le contenu des dispositions des Titres V et VI et en particulier les articles 24 et 38 TUE pourrait demeurer intact, malgré l'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union. La Convention et la CIG pourraient bien entendu modifier ces dispositions, par exemple en prévoyant que la Commission négocie les accords relevant du titre VI, mais pas ceux du Titre V. La représentation extérieure est aussi une question politique à laquelle il convient de répondre de manière séparée de la question de l'attribution de la personnalité juridique à l'Union. De même pour le statut juridique de l'UE au sein d'organisations internationales et son articulation éventuelle avec les représentations des Etats membres. De même enfin pour les pouvoirs décisionnels des institutions (ils pourront demeurer inchangés) ou pour le contrôle politique ou juridictionnel. Tout dépend de la manière dont l'article attribuant la personnalité juridique à l'Union est libellé, en limitant ou non ses pouvoirs d'action en ce qui concerne la politique étrangère ou le Titre VI du TUE.

Exposé de M. KUIJPER

14. M. KUIJPER a commencé par souligner les difficultés auxquelles l'Union est confrontée du fait que les trois Communautés ont des personnalités juridiques distinctes, difficultés qui mettent portent préjudice à l'objectif de l'Union "d'affirmer son identité sur la scène internationale" (article 2 TUE). Il s'est référé à cet égard à l'accord précité avec la Suisse concernant la participation de ce pays à l'acquis de Schengen. Les négociations en cours sont menées par la Commission (en consultation avec un comité du Conseil) qui représente la Communauté quant à la part communautaire de l'accord et par la Présidence du Conseil quant à la part de l'accord relevant du Titre VI TUE. Mais, il s'agira d'un **seul accord**, qui sera conclu par l'UE, vraisemblablement sur la base des articles 24 et 38 TUE et 62 et 63 TCE. Au vu de la complexité juridique de cette situation de "cross-pillar mixity", la Commission et le Conseil ont fait des déclarations.
15. Il a mentionné un autre exemple actuel concernant des négociations avec l'Iran pour conclure deux accords internationaux: l'un étant commercial (article 133 TCE) et l'autre portant sur des matières relevant des Titres V et VI TUE. Ici la question est de savoir si l'on peut créer un lien politique entre les deux accords par une déclaration. Certains craignent qu'en agissant de la sorte, l'on pourrait soumettre le sort d'un accord commercial (avec des procédures de droit communautaire) à des mécanismes relevant des Titres V et VI, par exemple en suspendant ou en

mettant fin à l'accord, au motif que l'autre partie n'a pas respecté la clause relative au dialogue politique ou la clause relative à la lutte anti- terrorisme. Ceci serait de nature à poser des problèmes au regard de l'article 47 TUE, aux termes duquel les procédures relevant du droit communautaire ne sauraient être affectées par des procédures relevant des Titres V et VI.

16. Quant à la question de savoir si l'attribution explicite de la personnalité juridique de l'UE aurait une incidence sur la structure actuelle des traités, M. KUIJPER a fait remarquer que cette dernière était plutôt le résultat des différents traités. Si l'on devait établir **un seul traité**, ce dernier pourrait établir une seule organisation - à savoir l'Union - avec une seule personnalité juridique, en droit international et en droit interne. Ceci pourrait se faire par ailleurs tout en gardant les procédures actuellement prévues aux Titres V et VI du TUE. Les anciens traités/piliers deviendraient ainsi des sous- parties du traité unifié. Si tel est la volonté, l'Union pourrait agir dans le domaine extérieur selon des procédures différentes suivant les domaines de compétence et avec des représentations extérieures différentes. Cela ne poserait en principe pas de problèmes, la Communauté agissant déjà actuellement selon des procédures différentes dans le domaine extérieur (ex. accords de commerce, accords d'association). La question qui se pose est celle de savoir ce qui deviendrait l'article 47 TUE. Le problème se poserait notamment de déterminer la procédure applicable en cas d'accord touchant à la fois le droit communautaire et les Titres V et VI. Comment serait appliqué l'article 24 TUE? Quelle serait la procédure de négociation? Et quid quant à l'application provisoire de l'accord par certains Etats membres, alors que d'autres auraient besoin d'utiliser la procédure de ratification nationale? Dans ces cas, le rôle protecteur de l'article 47 devrait continuer à exister, à moins que l'article 24 TUE soit aligné sur les règles contenues dans l'article 300TCE, quant à la négociation et conclusion.
17. Quant à la compétence de la Cour de justice, celle-ci découle de la structure en piliers: compétence pleine dans le premier pilier, limitée dans le troisième (article 35 TUE) et inexistante dans le deuxième (article 41 TUE). L'attribution de la personnalité juridique à l'Union n'a pas pour effet de modifier cette situation, qui pourrait donc théoriquement rester comme telle. Toutefois, l'article 6 TUE précise que l'Union respecte les droits fondamentaux et il est permis de se demander si cette obligation est compatible avec l'inexistence d'un contrôle juridictionnel concernant les actes adoptés sur la base du deuxième pilier. Une révision de l'article 41TUE semble s'imposer.

18. De même, l'attribution de la personnalité juridique à l'Union ne saurait *ipso facto* affecter la délimitation de compétences entre l'Union/Communauté et les Etats membres. Lorsque la compétence appartient à la fois à l'Union/Communauté et aux Etats membres, on continuerait de conclure des accords mixtes.
19. Quant aux conséquences sur le plan des relations extérieures de l'attribution de la personnalité juridique de l'Union, il convient de s'assurer que vis-à-vis des pays tiers, le "nouveau sujet de droit international" - c'est à dire l'Union - succède à la Communauté pour ce qui est de toutes les obligations internationales auxquelles cette dernière s'est engagée (voir à titre d'exemple la proposition faite par la Commission visant à transférer à la CE toutes les obligations découlant du traité CECA; voir aussi, plus généralement, transition du GATT vers la OMC).

Exposé de M. Garzón Clariana

20. Se référant à la résolution du Parlement européen du 14 mars 2002 sur la personnalité internationale de l'Union, il a indiqué que le Parlement européen a proposé une **fusion** des personnalités juridique existantes afin de donner "cohérence, visibilité et efficacité" à l'action sur le plan international.
21. Quant à la délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres, la reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union ne se traduirait pas par un transfert de compétences. Deux conséquences en découlent: premièrement, il y aurait toujours des "accords mixtes", dans le sens que la compétence pour les négocier et conclure relèverait toujours en partie de l'UE (héritière de la CE) et en partie des Etats membres³; deuxièmement, la protection des citoyens visée à l'article 20 CE serait toujours du ressort des autorités des Etats membres et non de l'UE.

³ La participation de l'UE à l'accord serait seulement possible par une action commune avec les Etats membres, voir CJCE, avis 1/78 et arrêt Kramer.

22. Quant aux procédures pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux, M.Garzón Clariana se réfère à la résolution précitée du PE selon laquelle les procédures peuvent être différentes au niveau interne suivant le domaine d'action. Autrement dit l'attribution d'une personnalité juridique à l'Union laisserait en l'état les conflits inter-procédures avec les difficultés inhérentes à la participation de chaque institution selon la procédure applicable.
23. Quant à la représentation internationale, trois remarques ont été émises:
- la personnalité de l'UE n'implique pas la même capacité juridique dans les différentes organisations internationales ou conférences internationales, dans la mesure où la capacité dépend du traité instituant l'organisation ou le règlement intérieur de la conférence (ex. organisations internationales qui ne sont ouvertes qu'à des Etats, comme l'OIT);
 - 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, l'Union ne pourrait agir que dans les limites propres de ses compétences. Si la matière relève en partie de la compétence de l'Union et des Etats membres, cette situation de mixité signifierait la représentation à la fois de l'Union et des Etats membres (ceci signifierait que les Etats membres maintiendraient leurs sièges et leurs voix);
 - reste la question de savoir qui représenterait l'Union dans les réunions où sa compétence est reconnue: la Commission ou le Conseil? Cette question dépendrait des nouvelles dispositions du traité, mais 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 une telle situation favoriserait des incompréhensions, voire des résistances de la part de nos partenaires.
24. Quant aux conséquences sur la structure en piliers, M.Garzón Clariana a précisé que la personnalité juridique unique n'aurait pas une conséquence directe sur les compétences des institutions et l'équilibre institutionnel. Il a suggéré que ce dernier pourrait se traduire par un certain rapprochement entre les dispositions des articles 24 et 38 TUE et celles de l'article 300 CE.

Bref aperçu de l'échange de vues avec les experts

25. A la suite de l'échange de vues qui a eu lieu, il ressort notamment que:

- i. La situation actuelle est ambiguë et susceptible de nuire à l'efficacité de l'action de l'Union dans la sphère internationale : l'attribution d'une personnalité juridique **unique** simplifierait les relations avec les partenaires de l'Union et accroîtrait l'efficacité de l'action extérieure de l'Union; elle faciliterait aussi la simplification des traités;
- ii. L'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union n'a pas pour conséquence juridique comme telle d'affecter le système actuel de délimitation de compétences entre l'Union et la CE ou entre l'Union/CE et les Etats membres, ni la structure en piliers, ni les procédures existantes de négociation et de conclusion d'accords internationaux, ni les attributions respectives des institutions prévues dans les traités;
- iii. La représentation extérieure de l'Union dans les enceintes internationales pourrait demeurer telle quelle, mais la multiplicité de représentants des institutions (en particulier au stade de la négociation) est perçue comme un obstacle à l'efficacité de l'action de l'Union;
- iv. La question des délégations de l'Union à l'extérieur (bureaux extérieurs) pourrait rester telle quelle ou être réexaminée;
- v. La question des accords mixtes impliquant à la fois l'Union/CE et les Etats membres n'est pas affectée par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union;
- vi. Les procédures de négociation et de conclusion d'accords internationaux impliquant des compétences internes différentes (droit communautaire et Titres V et/ou V) ("cross-pillar mixity") pourraient rester telles, mais la nécessité de simplifier les procédures prévues aux articles 300TCE et 24/38TUE a été mentionnée par plusieurs membres;
- vii. Le contrôle juridictionnel par la Cour de justice concernant les accords internationaux relatifs à la politique extérieur devrait être réexaminé;
- viii. Le sort de l'article 47 TUE serait également à approfondir en cas de personnalité juridique de l'Union et d'un traité unique;
- ix. En cas de succession de la CE par l'Union, il conviendrait que l'UE assume clairement vis-à-vis des Etats tiers toutes les obligations internationales déjà assumées par la CE.