

CONV 201/02

WG III 8

NOTE

du : Secrétariat

au : Groupe de travail « Personnalité juridique »

Objet : Note de synthèse de la réunion du 10 juillet 2002

1. Lors de sa réunion du 10 juillet 2002, le groupe de travail a procédé à l'audition de quatre experts :
 - M. Jean-Victor Louis, professeur à l'Université libre de Bruxelles,
 - M. Antonio Tizzano, Avocat-Général auprès de la Cour de Justice des Communautés,
 - M. Alan Dashwood, professeur à l'Université de Cambridge, et
 - M. Carlos Westendorp y Cabeza, Président de la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen .¹

AUDITION DU PROFESSEUR J-V LOUIS

2. Le professeur Louis a rappelé que la reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union n'a pas d'effet juridique automatique, ni sur les compétences découlant des traités, ni sur la division en piliers. Selon lui, seule la personnalité juridique unique se substituant aux personnalités juridiques des Communautés répond aux exigences de simplification et de transparence qui doivent être le fil conducteur de la réforme. Cette simplification profiterait à l'Union et aux Etats tiers, nos partenaires.

¹ Pour l'acompte complet des présentations écrites, les Membres sont priés de se référer aux textes mêmes des contributions, distribuées par le Secrétariat, dans leurs langues originales.

3. Considérant que la structure en piliers a été considérée comme provisoire par les auteurs du Traité de Maastricht, il a préconisé la généralisation de la méthode communautaire dans la réforme en cours, car elle est plus démocratique, plus transparente et plus efficace.
4. Il a fait valoir à cet égard que l'attribution d'une personnalité juridique unique à l'Union se substituant à celle de la Communauté serait la solution la plus adéquate. Il conviendrait en outre d'améliorer la capacité de négociation de l'Union, l'efficacité de ses procédures de conclusion et l'efficacité de sa représentation sur la scène internationale.
5. Il a mis l'accent sur la nécessité de s'orienter dans ce domaine sur la méthode communautaire, et d'éviter, dans ce contexte, la possibilité de maintenir une réserve des procédures constitutionnelles (prévue à l'article 24 TUE). Il a attiré en particulier l'attention sur les inconvénients de la généralisation des accords mixtes.
6. En outre, il a attiré l'attention sur le déficit démocratique lié à la procédure de conclusion des accords prévue à l'article 24 TUE, dans la mesure où aucun parlement n'est lié à la procédure (sauf si l'un ou l'autre des Etats prend l'initiative de soumettre son consentement à la mise en œuvre des procédures constitutionnelles). La Convention devrait combler cette lacune et prévoir la consultation du Parlement européen.
7. L'Union devrait s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale et il conviendrait à cet effet de prévoir sa représentation par une délégation unique, même dans le cas où, sur le plan interne, les compétences ne sont pas totalement communautarisées. Par exemple, la participation de l'Union aux organisations internationales dans le domaine de l'Union économique et monétaire - avec une représentation unique, impliquant le Conseil, la Commission et la BCE - plutôt qu'une représentation mixte avec la participation des Etats pour le compte de l'Union.

8. Enfin, au sujet de la simplification des traités, il a évoqué deux voies possibles : si les personnalités juridiques des Communautés et de l'Union sont fusionnées, ou bien les traités et les organisations restent distincts et la structure en piliers est réservée (avec des aménagements minimaux), ou bien l'on établit une organisation unique. Il marque sa préférence pour cette dernière voie, impliquant une fusion des traités et des organisations. Il faudrait alors procéder à une refonte des textes fondateurs du droit primaire dans un traité de base, qui doit communautariser et simplifier les procédures et les instruments.

AUDITION DE L'AVOCAT-GENERAL TIZZANO

9. M. Tizzano a rappelé les circonstances des négociations concernant le Traité de Maastricht, ainsi que les thèses en présence en faveur ou contre l'existence de la personnalité juridique de l'Union. Il considère que déjà aujourd'hui il est possible de soutenir que l'Union possède la personnalité juridique unique. Il estime en outre que l'on ne saurait soutenir l'idée de la "quatrième personnalité", qui admet l'existence de la personnalité de l'Union tout en laissant subsister également celle des Communautés. Une telle conception entraînerait de sérieuses difficultés notamment quant à la représentation extérieure de l'Union et à la conclusion d'accords internationaux.
10. Il fait valoir que cette personnalité juridique unique de l'Union a pour conséquence la reconnaissance d'un seul sujet de droit international, à savoir l'Union. Toutefois, à l'intérieur de cette entité unique, chaque pilier reçoit des traités sa propre réglementation en fonction de ses caractéristiques particulières. Il s'ensuit que les accords internationaux sont conclus à chaque fois aux conditions particulières du pilier dans lequel s'insère l'acte adopté.

AUDITION DU PROFESSEUR DASHWOOD

11. Le professeur Dashwood a examiné les conséquences pratiques de l'attribution de la personnalité juridique à l'Union, en particulier au sujet des accords mixtes "classiques" (concernant à la fois les Communautés et les Etats membres); "cross-pilar" (concernant la CE et l'UE) et les deux à la fois (concernant l'UE, la CE et les Etats membres).

12. Dans les accords mixtes "classiques", la situation ne changerait pas car ils ne concernent pas l'Union. Mais dans les deux autres cas, il pourrait y avoir deux sujets de droit international, l'Union et la Communauté plus, le cas échéant, les Etats membres. L'attribution de la personnalité juridique de l'Union constituerait déjà une simplification importante, dans la mesure où la personnalité juridique de l'Union remplace celle de la Communauté.
13. Il a ensuite examiné les conséquences de l'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union sur les procédures de négociation et de conclusion d'accords mixtes (concernant la CE et les Etats membres ou l'UE, la CE et les Etats membres). Quant au droit d'initiative de la procédure de négociation et conclusion, la Commission peut l'exercer aussi pour les accords relevant des deuxième et troisième piliers, conformément à l'article 22 TUE et 34, par. 2, TUE respectivement. Quant à la conduite des négociations, il suggère que l'article 24 TUE soit modifié de manière à donner explicitement la possibilité au Conseil d'autoriser la Commission à négocier en son nom les parts des accords mixtes relevant des deuxième et troisième piliers. Dans ce type d'accord mixte, les procédures de vote au sein du Conseil seraient différentes, selon qu'il s'agit du premier pilier (par ex. : majorité qualifiée, si l'article 133 CE ou l'article 181 CE s'appliquent), des deuxième ou troisième piliers (majorité qualifiée ou unanimité selon les cas prévus à l'article 24 TUE).
14. Il a suggéré une modification de l'article 24 TUE afin de prévoir la consultation du Parlement européen au sujet des accords internationaux relevant des deuxième et troisième piliers.
15. Enfin, pour ce qui est du contrôle juridictionnel concernant les accords mixtes susmentionnés, ce dernier est différent selon qu'il s'agit de la partie relevant du droit communautaire (contrôle juridictionnel plein), du deuxième pilier (pas de contrôle) ou du troisième pilier (contrôle limité conformément aux conditions prévues à l'article 35 TUE).

AUDITION DE M. WESTENDORP Y CABEZA

16. M. Westendorp y Cabeza, qui a présidé un groupe de réflexion visant à préparer les travaux de la CIG 1996, a rappelé les détails de ces négociations. Il a évoqué en particulier les initiatives irlandaise et néerlandaise lors de la CIG . Selon lui, déjà en 1996 il existait une forte majorité favorable à la reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union. Toujours d'après lui, dans les conditions actuelles, cette reconnaissance devrait avoir lieu concernant la personnalité juridique de l'Union, se substituant aux personnalités juridiques existantes.
17. Il a fait valoir que, et dans le cadre des articles 24 et 38 TUE, et dans le cadre de l'article 133 CE, la consultation du Parlement européen devrait être obligatoire. La lacune actuelle se traduit par une situation de déficit démocratique au sujet de la procédure de conclusion de ces accords internationaux et devrait être comblée par la Convention.

*

*

*

18. Après un échange de vues avec les experts invités, le groupe de travail a décidé de délibérer à la prochaine réunion du 18 juillet 2002, sur la base d'un premier avant-projet de rapport qui sera soumis par le Président. La procédure à suivre pour l'adoption de ce texte sera arrêtée lors de la prochaine réunion du 18 juillet 2002.
