

**NOTE**

---

du :	Secrétariat
au :	Groupe de travail "Personnalité juridique"
Objet :	Note de synthèse de la réunion du 11 septembre 2002

---

1. La réunion se déroule en deux parties: l'une concernant les conséquences de l'attribution de la personnalité juridique à l'Union et l'autre sur la simplification des traités.

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

2. Le Président informe qu'après la réunion du groupe du 18 juillet 2002, les membres ont été invités à transmettre des observations écrites sur le projet de rapport (SN 3130/02) avant le 5 septembre 2002. Ont transmis des contributions écrites les membres suivants: Kvist, du Granrut, Tiilikainen, Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Andreani et Muscardini.
3. Sur la base de ces contributions écrites, le Président a transmis un nouveau texte de projet de rapport (WD 10/02), qui a fait l'objet d'un examen par le groupe de travail. Le Président a souligné que les travaux devraient se terminer fin septembre, afin qu'il puisse présenter le rapport final à la plénière des 3 et 4 octobre 2002.
4. Lors de l'échange de vues, les membres ont marqué en général leur accord avec le texte. Toutefois, certains ont émis des doutes sur le point de savoir si le rapport devrait se prononcer sur l'idée de la fusion dans une seule personne des postes de Haut Représentant et Commissaire responsable pour les relations extérieures, sujet qui relève surtout des compétences du prochain

groupe "relations extérieures". Dans ce contexte, certains membres ont insisté sur la nécessité d'avoir une seule équipe de négociateurs. D'autres membres ont mentionné l'intérêt de prévoir dans certains cas l'examen des accords internationaux par les parlements nationaux, l'intérêt de prévoir l'adhésion à la CEDH.

5. Après l'échange de vues, le groupe de travail a décidé de donner encore aux membres un délai pour des observations écrites sur ce texte jusqu'au 16 septembre 2002, afin de pouvoir l'adopter lors de la prochaine réunion du 19 septembre 2002. Il a été convenu que le groupe présentera un seul rapport, auquel s'ajoutera une partie concernant la simplification des traités.

## **II. La simplification des traités**

6. Lors de la réunion précédente du 18 juillet, le groupe de travail s'était penché sur la question des incidences de la personnalité juridique unique sur la simplification des traités (v. WG III - WD 06). A cette occasion, un consensus émergeait au sein du groupe en faveur de la fusion des traités principaux (TUE et TCE) en un instrument unique composé de deux parties distinctes, dont la première comprendrait les dispositions de nature constitutionnelle (option 1, b). En principe, cet instrument unique remplacerait le TUE et le TCE actuels (ainsi que toutes les révisions successives).
7. Deux experts ont été invités à faire part de leur vues sur la question, le professeur Peter-Christian Müller-Graff (Université de Heidelberg) et Bruno de Witte (Institut universitaire européen, Florence). Les deux experts ont soutenu l'option retenue par le groupe <sup>1</sup>, et rejettent en tous cas l'adoption d'un texte constitutionnel sans valeur juridique. Ils ont également rappelé qu'il est tout à fait possible, dans un traité et une structure uniques, de maintenir des procédures de décision distinctes, des instruments ayant des effets juridiques spécifiques, ou encore un contrôle juridictionnel variable (ce qui est d'ailleurs déjà souvent le cas dans le TCE actuel, par exemple).

---

<sup>1</sup>. Le professeur de Witte a précisé que d'autres sources du droit primaire pourraient faire l'objet de la fusion des traités, par exemple les dispositions de l'Acte unique ou du traité d'Amsterdam qui s'ajoutent aux traités constitutifs plutôt que de les modifier.

8. Le Professeur Müller-Graff a mis en évidence que cette option cumulait tous les avantages des autres options présentées dans le WD 06 (un traité unique pour une personnalité juridique unique, modification, codification, fusion et simplification des traités actuels, traité fondamental ayant valeur juridique, etc.). En revanche, cette option présente certains "défis", notamment dans l'hypothèse où elle impliquerait de soumettre aussi à la ratification des États membres la deuxième partie consolidée. La question se pose par ailleurs de savoir s'il convient de conserver tous les protocoles actuels.
9. Le professeur a ensuite présenté ses idées quant à la structure et au contenu du traité fondamental, lequel devrait selon lui conserver l'ordre actuel des traités (objectifs, politiques, et institutions). En outre, certains grands principes constitutionnels pourraient y être introduits, en particulier celui de la primauté et de l'applicabilité directe du droit communautaire. Certains articles actuels du TUE pourraient servir de base pour le traité fondamental (notamment dans le titre I du TUE).
10. Une des questions essentielles à propos du contenu touche à la longueur du texte fondamental: un texte trop court n'aurait que peu de valeur opérationnelle.
11. Le professeur de Witte a concentré son intervention sur trois questions : la structure en piliers, l'articulation du traité fondamental avec le reste du droit primaire, et l'entrée en vigueur du nouveau traité.
12. Selon lui, la fusion des piliers dans une structure unique devrait s'accompagner dans la mesure du possible de certaines modifications de fond afin de généraliser un certain nombre de principes ou mécanismes et de ne poser des exceptions que là où cela est jugé nécessaire. Le champ d'application de certaines dispositions du TCE actuel pourrait en effet être étendu à l'ensemble des activités de l'Union sans que cela ne doive poser beaucoup de problèmes. Il en va par exemple ainsi pour les principes de subsidiarité et de proportionnalité, l'obligation de coopération sincère, principe de non discrimination sur base de la nationalité, etc<sup>1</sup>. La question est sans doute déjà plus délicate par exemple en ce qui concerne le champ d'action des commissions temporaires d'enquête constituées au sein du Parlement européen, lesquelles ne peuvent pour l'instant en principe pas s'occuper des affaires couvertes par le deuxième et

---

<sup>1</sup> . Articles 5, 10 et 12 du TCE.

troisième piliers. Enfin, l'extension des pouvoirs de la Cour de justice ou de méthodes communautaires dans ces domaines représente une des questions fondamentales que la Convention doit traiter.

13. En ce qui concerne l'articulation du traité fondamental avec les traités existants, le professeur de Witte a souligné l'importance que ces derniers soient fusionnés, consolidés et articulés de façon cohérente et expresse avec le traité fondamental. L'autre approche qui reviendrait à superposer un traité fondamental aux traités existants a été jugée de façon négative, notamment en raison de l'insécurité juridique et de la complication supplémentaire qu'elle comporterait. La consolidation des traités actuels pourraient faire l'objet d'une seconde partie d'un traité unique, solution qui a la préférence de M. de Witte, ou de traités ou protocoles distincts, ce qui rendrait peut-être la lecture de l'ensemble plus difficile. Il n'y aurait pas nécessairement de relation de subordination hiérarchique entre le traité fondamental et la seconde partie, même si une procédure d'amendement plus légère était prévue pour la seconde partie. Dans ce cas toutefois, la Cour de justice devrait pouvoir statuer sur la validité du choix de la procédure. Une dernière option consisterait à transformer une partie du droit primaire en "lois organiques", autrement dit en législation communautaire ayant un rang supérieur à la législation ordinaire, mais inférieur aux traités. Toutefois, une telle transformation ne pourrait s'effectuer que dans le futur, sur base d'une habilitation prévue à cet égard dans les traités. Ceci dit, si l'objectif se limite à différencier les procédures d'amendement, une différenciation au sein du droit primaire suffirait.
14. Le professeur de Witte a ensuite abordé une question délicate, à savoir ce qui arrive si un État membre ne ratifie pas le résultat de la CIG qui suivra la Convention. Il rappelle à cet égard qu'en principe, seul un accord unanime des États membres permet de modifier les traités actuels, ou le cas échéant de conclure des arrangements particuliers avec ceux qui ne pourraient ratifier le traité de révision en question. De même, seul un accord unanime permettrait de modifier la procédure générale actuelle de révision des traités, y compris pour régler de façon générale le problème évoqué ci-dessus (ou encore pour formaliser la formule de la Convention).
15. En revanche, l'article 48 du TUE n'empêche pas selon lui que le traité fondamental prévoie des conditions supplémentaires pour son entrée en vigueur, telles que par exemple l'approbation par la Convention ou par un référendum pan-européen.

16. Enfin, la procédure générale de révision pourrait être différenciée dans le futur, ce qui n'implique pas nécessairement une stricte correspondance avec les éventuelles deux parties d'un traité unique. A ce sujet, il conviendrait d'envisager, pour un certain nombre de dispositions, de concevoir un vote à une majorité superqualifiée, ou encore d'éviter de recourir aux procédures nationales liées à la ratification. Il convient de déterminer des critères permettant d'identifier les dispositions en question.
17. Après l'échange de vues, le groupe de travail a décidé que les membres auraient jusqu'au 16 septembre 2002 pour transmettre leurs contributions écrites sur le projet de rapport qui leur avait été soumis en juillet 2002; ils ont en particulier été invités par le Président à se prononcer ou à proposer des amendements au sujet de l'option 1 b) figurant dans le document (WD 6).