

CONV 305/02

WG III 16

RAPPORT

Du	Président du groupe de travail III "Personnalité juridique"
Aux	Membres de la Convention
Objet :	Rapport final du groupe de travail III "Personnalité juridique"

I. INTRODUCTION

1. Conformément au mandat qu'il a reçu du Presidium de la Convention, le groupe de travail devait examiner les questions suivantes:
 - les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Union;
 - les conséquences de la fusion de cette personnalité juridique avec celle de la Communauté;
 - les incidences sur la simplification des traités.
2. Le groupe a examiné ces questions de manière approfondie, en ayant à cet effet entendu un certain nombre d'experts particulièrement qualifiés¹. Il est ressorti des travaux qu'il y avait un très large consensus (un membre se prononçant contre) selon lequel l'Union devrait désormais disposer de manière explicite de la personnalité juridique. Cette dernière doit être unique et se substituer aux personnalités existantes.

¹ Voir liste en annexe.

3. Le groupe a procédé ensuite à une réflexion sur les conséquences de la fusion des personnalités juridiques sur la fusion des traités et a conclu que l'Union devrait disposer d'un texte constitutionnel unique (composé de deux parties, dont la première contiendrait des dispositions de nature constitutionnelle). Le groupe de travail a également considéré que, suite à la fusion des personnalités juridiques, et le cas échéant celle des traités, le maintien de la structure actuelle en "piliers" deviendrait anachronique. De ce fait, il a estimé que la suppression de cette structure en "piliers" contribuerait à simplifier considérablement l'architecture de l'Union.
4. Le groupe a aussi examiné les implications de la personnalité juridique unique de l'Union sur les procédures de négociation d'accords et il a estimé qu'il convenait de prévoir un article unique dans le nouveau traité, qui serait fondé sur l'article 300 TCE actuel, auquel s'ajouteraient les articles 24/38 TUE. Certaines modifications ont été proposées à l'article 24 TUE pour tenir compte de la personnalité juridique unique de l'Union. Une question fondamentale a été celle d'identifier des procédures plus simples et efficaces pour la négociation des accords, en particulier pour ceux relevant au même temps de plusieurs "piliers". La représentation extérieure de l'Union a également été examinée.
5. D'autres aspects ont été étudiés dans lesquels un large consensus s'est dégagé, à savoir la nécessité d'établir dans ce domaine un contrôle juridictionnel et de prévoir la consultation systématique du Parlement européen. Sur certains points, le travail sera sans doute poursuivi par le groupe "action extérieure".
6. Même si le groupe a fait parfois des propositions sur la base des textes actuels, il a souligné que certaines de ses recommandations pourraient être revues ou complétées suivant les orientations futures de la Convention, notamment en matière de répartition de compétences, de structure en piliers, de procédures et attributions des institutions.
7. Au vu des résultats des travaux, le groupe a décidé de présenter des recommandations générales et d'autres plus techniques.

II. L'ATTRIBUTION EXPLICITE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE À L'UNION

8. Le groupe de travail a décidé par un large consensus (un membre se prononçant contre) de recommander 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.
9. Le groupe de travail a pris en considération les deux options possibles: soit l'Union aurait une personnalité juridique juxtaposée à celles de la Communauté et de l'Euratom, soit il s'agirait d'attribuer explicitement à l'Union une personnalité juridique **unique** se substituant aux personnalités juridiques existantes.
10. Un large consensus (un membre s'y opposant) s'est dégagé au sein du groupe de travail en faveur de cette dernière option. En effet, il a 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 couvrant plusieurs piliers actuels ("cross-pillar mixed agreements", affectant à la fois 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. Avec une personnalité juridique unique, le sujet de droit international sera l'Union, qui remplacera à cet effet la Communauté ².

² 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.

11. 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. Ces derniers seront ainsi amenés à s'identifier davantage avec l'Union, qui doit respecter leurs droits fondamentaux et ceux découlant de la citoyenneté européenne, conformément aux articles 6 TUE et 17 et suivants du TCE.
12. Le même consensus s'est dégagé en faveur de l'idée que la personnalité juridique unique de l'Union ouvre la voie vers la fusion des traités, ainsi que vers une plus grande cohérence de l'architecture constitutionnelle de l'Union.

III. INCIDENCE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE UNIQUE DE L'UNION SUR LA SIMPLIFICATION DES TRAITÉS ET LA STRUCTURE EN PILIERS

13. En effet, le mandat du groupe de travail soulève la question de savoir si la reconnaissance explicite d'une personnalité juridique à l'Union peut contribuer à la simplification des traités. A cet égard, il conviendrait de déterminer les incidences d'une personnalité juridique unique pour l'Union, qui absorberait la personnalité juridique de la Communauté, sur la dualité actuelle des deux traités principaux en cause, à savoir le TUE et le TCE.
14. Bien qu'il soit concevable de fusionner les personnalités juridiques sans fusionner lesdits traités³, le groupe a conclu sur ce point que la fusion de ces deux traités constituerait une suite logique de la fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celle de la Communauté, et contribuerait de la sorte à simplifier les traités. On a observé à cet égard que, dans la mesure où la Communauté n'aurait plus de personnalité juridique propre, la distinction entre le TUE et le TCE n'aurait plus de raison d'être, et constituerait une source de complication inutile.

³ Une nouvelle clause préciserait simplement que l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne, sans modifier les dispositions du TCE.

15. La logique sous-jacente à la fusion du traité EURATOM est la même que pour la fusion du TCE. Une telle fusion permettrait en outre de supprimer un grand nombre de dispositions EURATOM qui sont identiques ou similaires au TCE. Toutefois, compte tenu de certains problèmes spécifiques liés au Traité EURATOM, le groupe de travail a considéré qu'il conviendrait encore d'approfondir ultérieurement les implications éventuelles de la fusion de ce traité.
16. Après s'être prononcé en faveur de la fusion des traités, le groupe de travail a exprimé en outre une nette préférence pour l'option qui consiste à réaménager le nouveau traité unique en deux parties⁴:
- une partie fondamentale, composée de dispositions de nature constitutionnelle, nouvelles ou provenant des traités actuels;
 - une seconde partie, qui codifierait et restructurerait toutes les dispositions du TUE et du TCE dont la matière n'a pas été couverte par la partie fondamentale⁵.

Le nouveau traité remplacerait le TUE et le TCE (et, le cas échéant, l'EURATOM) actuels.

17. A ce sujet, le groupe de travail a tenu compte des risques que représenterait, notamment sur le plan de la sécurité juridique, l'autre option consistant à produire un nouveau traité fondamental qui se superposerait aux traités actuels, non fusionnés. Naturellement, la Convention sera amenée à examiner d'autres aspects de la simplification des traités qui ne sont pas directement liés à la personnalité juridique de l'Union⁶. Ces questions ont trait principalement à l'architecture et au contenu de la partie fondamentale, à la forme et à la structure de la seconde partie, ainsi qu'à une différenciation éventuelle des procédures de révision des traités.

⁴ WG III - WD 06 : Option 1, b.

⁵ A titre d'exemple, cette seconde partie pourrait être composée de statuts (pour les institutions) ou de protocoles spéciaux (pour les blocs de politiques : marché intérieur, UEM, JAI, PESC, politiques communes, etc.).

⁶ Voir à cet égard document CONV 250.

18. Le groupe de travail s'est également penché sur la question de la structure actuelle de l'Union en "piliers". Le groupe a conclu sur ce point que ni la fusion des personnalités juridiques, ni la fusion des traités n'ont en soi d'incidences sur cette structure. Néanmoins, la façon dont cette dernière est présentée dans le TUE actuel paraîtrait anachronique, voire obsolète, dans un nouveau traité unique⁷. Elle constituerait en outre une source de complication inutile, dès lors que toutes les caractéristiques institutionnelles et de procédure propres aux deux piliers dits "intergouvernementaux" (PESC et coopération en matière pénale), que la Convention considérera approprié de maintenir, pourraient être préservées dans le nouveau traité constitutionnel.

IV. LES CONSÉQUENCES DE L'ATTRIBUTION DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE UNIQUE SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

19. L'attribution explicite de personnalité juridique à l'Union renforce sa visibilité dans le monde. 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 organisation internationale ou d'adhérer à une convention internationale - ex. CEDH -, droit de bénéficier d'immunités), ainsi qu'à engager sa propre responsabilité internationale.
20. L'attribution explicite de la personnalité juridique unique à l'Union n'entraîne *en tant que telle* aucune modification sur la répartition de compétences entre l'Union et les Etats membres, ni sur la répartition des compétences entre l'Union et la Communauté actuelles. Elle n'entraîne pas non plus de modifications sur les procédures et attributions respectives des institutions concernant notamment l'ouverture, la négociation et la conclusion d'accords internationaux.

⁷ V. notamment les articles 1, 28, 41 et 47 du TUE.

21. 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, sur lesquelles il attire en particulier l'attention des membres du groupe de travail "relations extérieures". Il a été précisé à ce propos par une partie du groupe que ces modifications pourront être revues et complétées en fonction des orientations que la Convention dégagera en matière de répartition de compétences, de procédures et attributions des institutions, et singulièrement en ce qui touche le fonctionnement de l'action extérieure ainsi que de l'espace de liberté, sécurité et justice.

A. La procédure de négociation et de conclusion d'accords : le cas des "accords mixtes" (classiques et "cross-pillar")

22. 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 un seul article du traité⁸ qui négocie et qui conclut les accords internationaux. Une consolidation des différentes procédures applicables dans une seule disposition est facilitée par le fait que, quel que soit le domaine considéré, c'est toujours le Conseil⁹ qui:

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

23. Cette consolidation dans un article unique pourrait ne pas comporter nécessairement des modifications à la spécificité des procédures selon la matière. Ainsi, si l'accord envisagé relève exclusivement du droit communautaire, l'article 300 TCE actuel s'applique; s'il s'agit d'un accord relevant exclusivement du titre V ou du titre VI, les articles 24/38 TUE 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"), la procédure de négociation serait déterminée par le Conseil en fonction des matières faisant l'objet de l'accord, dans le respect de l'équilibre institutionnel en vigueur; au cas où l'objet principal de l'accord relève d'une matière déterminée, une seule base juridique (et donc une seule procédure) s'appliquerait.

⁸ 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).

24. Dans ce contexte, la majorité du groupe de travail souligne que la cohésion de la position de l'Union serait renforcée si cette dernière était représentée par une seule voix dans les négociations. Toutefois, le groupe de travail a admis que, dans certains cas exceptionnels d'accords mixtes relevant de plusieurs piliers, il pourrait se justifier que la délégation de l'Union soit double (Présidence du Conseil ou Haut Représentant, Commission).
25. 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 (voire des Etats membres) pour l'ensemble des aspects d'un accord, 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.
26. 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). La majorité du groupe de travail estime que l'initiative des négociations au regard des accords relatifs aux matières relevant des Titres V et VI pourrait appartenir à la Présidence du Conseil (pouvant dans l'avenir être élargie au Haut Représentant). Quant aux accords mixtes relevant à la fois de plusieurs piliers, l'initiative serait fonction des matières faisant l'objet de l'accord.
27. A cet égard, le groupe souligne que ses propositions sont formulées sur la base de la répartition actuelle des compétences entre l'Union et les Etats membres ou entre les institutions concernant l'initiative, la négociation et la conclusion d'accords internationaux, c'est-à-dire, à "droit constant". Toutefois, si la Convention décidait - suite aux travaux du groupe de travail "relations extérieures" - de fusionner les fonctions du Haut Représentant et du Commissaire responsable pour les relations extérieures, cette nouvelle figure devrait exercer un rôle concernant l'ouverture et la conduite des négociations. Pour sa part, la majorité du groupe estime que cette fusion contribuerait à la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union (au sens de l'article 3 TUE), mais qu'elle ne devrait pas se traduire par une modification substantielle de l'équilibre

⁹ A l'exception du traité EURATOM.

institutionnel existant.

28. De plus, une majorité du groupe propose le principe d'une réorganisation du personnel visant à créer une seule structure de manière à rendre plus cohérente la conduite de l'action extérieure de l'Union en évitant une duplication des administrations. D'autres membres du groupe, sans contester ce principe, ont souligné qu'une telle réorganisation soulevait des problèmes techniques et administratifs, et ont suggéré qu'une solution pourrait consister à établir des synergies. Cette question devrait sans doute être approfondie par le groupe de travail "action extérieure".

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

29. 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*".

30. 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 (ou, le cas échéant, par référendum). 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)¹⁰, 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 cette dernière a la personnalité juridique et les conclut, les procédures nationales de ratification ne se justifient pas.

¹⁰ Voir par exemple, article 174, paragraphe 4 TCE.

31. 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.
32. 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.
33. De ce fait, la majorité du 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.
34. Certains membres ont fait savoir que, même s'ils ne s'opposaient pas à cette suppression, ils auraient souhaiter qu'à l'article 24 TUE il soit fait référence au fait qu'un Etat membre pourrait se prévaloir de l'article 23, paragraphe 1, et faire usage de l'abstention constructive.

C. La représentation extérieure de l'Union

35. Le groupe de travail a insisté sur l'idée que l'action politique extérieure de l'Union sera plus efficace et crédible si cette dernière parvient à s'exprimer d'une **seule voix**, dans la mesure du possible. Des modalités 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 tiers¹¹.
36. Pour ce qui concerne la représentation internationale de l'Union dans les différentes organisations et conférences internationales¹², 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"*¹³. 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"*. Enfin, selon l'article 302 TCE *"la Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées. Elle assure en outre les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales"*.
37. Les dispositions actuelles des traités prévoient donc 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. Il conviendrait dès lors de prévoir des mécanismes dans le traité visant à assurer que l'Union exprime, dans la mesure du possible, 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. 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.

¹¹ Ce dernier volet sera développé dans le cadre des travaux du groupe "action extérieure".

¹² 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).

¹³ Voir aussi article 37 TUE concernant le Titre VI.

Toutefois, même dans ces cas, il serait sans doute plus efficace de chercher une position unique voire une délégation unique de l'Union ¹⁴.

38. Au vu de ce qui précède, le groupe recommande qu'au sujet de la représentation internationale de l'Union dans les différentes organisations internationales, le traité contienne des mécanismes visant à assurer que l'Union puisse s'exprimer avec une position unique, voire puisse être représentée par une délégation unique, au moins dans certains domaines et au sein d'organisations internationales à définir au cas par cas. Cette recommandation pourrait encore être approfondie par le groupe de travail "action extérieure".

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

39. 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 traité¹⁵.
40. 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.
41. En général, 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).
42. Il importe à cet égard de relever que, selon la jurisprudence de la Cour de justice¹⁶, l'objet d'un

¹⁴ 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*" (Avis 2/91 de la Cour de justice du 19 mars 1993, Rec.pI-1061 et ss.).

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".

¹⁵ Arrêt du 23 avril 1986, Parti écologiste "Les Verts/Parlement", 294/83, Rec. p. 1339, point 23.

¹⁶ Arrêt du 9 août 1984, France/Commission, C-327/91, Rec. p. I-3641, en particulier points 14 et 15.

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.

43. D'autre part, et plus généralement, il convient de constater que de plus en plus l'Union adopte des actes susceptibles d'affecter directement ou indirectement des droits des particuliers¹⁷. Il devrait donc être possible que ces derniers puissent défendre leurs prétentions devant une juridiction.
44. La majorité du groupe de travail est favorable à ce que la Cour de justice soit compétente *ex ante* dans le domaine des Titres V et VI (procédure consultative prévue à l'article 300, paragraphe 6), ainsi qu'*ex post* dans le cadre des procédures préjudicielles (article 234 TCE), en annulation (article 230 TCE) et en responsabilité (voir articles 235 et 288, par. 2 TCE). Le groupe de travail considère toutefois que les modalités de la compétence de la Cour de justice dans ce domaine devraient être encore approfondies ultérieurement.

E. La nécessité d'une consultation du Parlement européen

45. 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. Une forte majorité du groupe s'est prononcée en faveur d'élargir la procédure de consultation du Parlement européen aux accords internationaux conclus sur la base des articles 38, 46 TUE et 133 TCE.

F. D'autres modifications techniques

46. Un certain nombre de modifications de nature technique seront sans doute nécessaires. Il n'est

¹⁷ Cas d'un officier qui a invoqué la responsabilité de l'Union pour dommages corporels subis en Bosnie Herzégovine; cas d'une société invoquant la responsabilité non-contractuelle de l'Union pour dommages subis en raison de sanctions contre la FRY; cas de citoyens yougoslaves invoquant la responsabilité de l'Union en raison de dommages subis en raison de l'interdiction de visas sur la base d'une action commune du Conseil.

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, le cas échéant 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 (voir article 282 TCE). A cet égard, il est proposé d'envisager d'élargir ces droits à toutes les institutions.

V. RECOMMANDATIONS

47. A la lumière de ce qui précède, le groupe de travail soumet à la Convention certaines recommandations générales et d'autres de nature plus technique; certaines de ces dernières pourraient sans doute être approfondies par le groupe "relations extérieures".

A. RECOMMANDATIONS GENERALES

- 1) Le traité constitutionnel devrait contenir une nouvelle disposition au début du texte prévoyant que "l'Union a la personnalité juridique". La personnalité juridique de l'Union remplace les personnalités juridiques des organisations existantes et l'Union reprend toutes les obligations assumées par celles-ci;

- 2) 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 de l'Union. Ces derniers seront amenés à s'identifier davantage avec l'Union, qui s'engage à respecter leurs droits fondamentaux et ceux découlant de la citoyenneté européenne;
- 3) La fusion des personnalités juridiques de l'Union et de la Communauté ouvre la voie à une fusion des traités dans un texte unique, ce qui contribuerait à simplifier les traités. Ce texte unique pourrait être composé de deux parties, la première correspondant à la partie fondamentale comprenant des dispositions de nature constitutionnelle. Le nouveau traité pourrait remplacer les TUE et TCE (et le cas échéant, l'EURATOM) actuels;
- 4) Ni la fusion des personnalités juridiques ni celle des traités n'implique en soi la fusion des "piliers", mais conserver la présentation actuelle de la structure en "piliers" dans un traité unique serait anachronique. Supprimer cette structure contribuerait en revanche à simplifier considérablement l'architecture de l'Union. Une telle suppression ne saurait préjuger des modifications ultérieures de fond que la Convention voudra effectuer aux procédures et instruments en vigueur dans les différents "piliers";
- 5) L'attribution explicite de la personnalité juridique à l'Union n'entraîne en tant que telle aucune modification sur la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres ni sur la répartition des compétences entre l'Union et la Communauté actuelles. Elle n'entraîne pas non plus de modifications sur les procédures et attributions respectives des institutions concernant notamment l'ouverture, la négociation et la conclusion d'accords internationaux. Certaines modifications semblent toutefois souhaitables dans le but d'accroître l'efficacité de l'action extérieure et de simplifier les procédures existantes. Ces modifications pourront toutefois être revues ou complétées en fonction des orientations que la Convention dégagera par la suite;

B. RECOMMANDATIONS DE NATURE TECHNIQUE

- 1) En cas de personnalité juridique unique de l'Union (et le cas échéant de traité unique), il serait adéquat de prévoir un seul article en matière d'accords internationaux;
- 2) Cet article unique pourrait consolider les procédures existantes, en partant de l'idée du maintien de la répartition en vigueur des compétences entre les Etats membres et l'Union, ainsi que les attributions respectives des institutions. Son contenu pourrait toutefois être revu ou complété en fonction des orientations que la Convention dégagera concernant notamment les procédures et attributions des institutions;
- 3) L'article 300 TCE (tel que modifié par le traité de Nice) pourrait servir de base à ce nouvel article, auquel s'ajouteraient les dispositions des articles 24/38 TUE, tels qu'ils seraient, le cas échéant, modifiés. Il est notamment suggéré à cet égard que l'article 24 TUE ne prévoit plus la possibilité d'une procédure constitutionnelle nationale d'approbation pour les accords conclus par l'Union sur la base de ses compétences. La ratification par les parlements nationaux continue toutefois d'être exigée dans le cas d'accords mixtes classiques (compétence cumulative de l'Union et des Etats membres);
- 4) La procédure de négociation et de conclusion d'accords applicable serait celle qui relève du domaine de droit concerné (droit communautaire et/ou Titres V et VI TUE). Lorsqu'il s'agit d'un accord relevant à la fois de plusieurs domaines ("cross-pillar mixity"), la procédure de négociation serait déterminée par le Conseil en fonction des matières faisant l'objet de l'accord, dans le respect de l'équilibre institutionnel en vigueur. Dans le cas où l'objet principal de l'accord relève d'une matière déterminée, une seule base juridique (et donc une seule procédure) s'appliquerait;

- 5) Le groupe de travail souligne que la cohésion de la position de l'Union serait renforcée si cette dernière était représentée par une seule voix lors des négociations. Toutefois, la majorité du groupe admet que dans certains cas exceptionnels d'accords mixtes relevant de domaines correspondant aux piliers actuels, il pourrait se justifier que la délégation de l'Union soit multiple (Présidence du Conseil ou Haut Représentant, Commission) dans le respect de l'équilibre institutionnel prévu dans les traités;
- 6) La majorité du groupe a considéré utile de préciser qu'au cas où le Conseil (et les Etats membres, en cas d'accords mixtes classiques), souhaitait charger la Commission de la négociation de l'ensemble de l'accord, il lui serait loisible de le faire (à cet égard, le groupe a exprimé le souhait que le groupe de travail "action extérieure" examine les possibilités d'éliminer toutes duplications inutiles);
- 7) Quant à la représentation extérieure de l'Union, il a été souligné que celle-ci serait plus efficace et crédible si elle parvenait à s'exprimer d'une seule voix. Il conviendrait dès lors de prévoir des mécanismes dans le traité visant à ce que l'Union puisse s'exprimer, dans la mesure du possible, avec une position unique, voire puisse être représentée par une délégation unique, au moins dans certains domaines et organisations internationales à définir au cas par cas;
- 8) Le groupe est favorable à ce que la Cour de justice soit compétente *ex ante* dans le domaine des Titres V et VI TUE (article 300, par.6 TCE), ainsi qu'*ex post* dans le cadre des procédures préjudicielles (article 234 TCE), en annulation (article 230 TCE) et en responsabilité (articles 235 et 288, par. 2 TCE). Le groupe de travail considère toutefois que les modalités de la compétence de la Cour de justice dans ce domaine devraient être encore approfondies ultérieurement;
- 9) Le groupe de travail s'est prononcée en faveur d'élargir la procédure de consultation du Parlement européen aux accords internationaux conclus par l'Union sur la base des articles 38/46 TUE et 133 TCE.

Liste des experts entendus par le groupe de travail

Sur les conséquences de l'attribution explicite de la personnalité juridique de l'Union ont été entendus :

- M. Alan DASHWOOD, professeur à l'Université de Cambridge,
- M. Gregorio GARZON-CLARIANA, jurisconsulte du Parlement européen
- M. Jean-Victor LOUIS, professeur à l'Université libre de Bruxelles,
- M. Michel PETITE, directeur général du Service juridique de la Commission
- M. Jean-Claude PIRIS, jurisconsulte du Conseil
- M. Antonio TIZZANO, avocat-général auprès de la Cour de Justice des Communautés,
- 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

Sur la fusion et simplification des traités on été entendus :

- M. Bruno DE WITTE, professeur à l'Institut universitaire européen de Florence
- M. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, professeur à l'université de Heidelberg