

Chroniques sectorielles

Institutions européennes

L'Union européenne dispose-t-elle de la personnalité juridique?

Roseline MARILLER-RIBET

Doctorante en droit international public et droit communautaire
Université de Montréal, Université Lyon III

L'Union européenne est composée d'une structure en trois piliers. Le premier pilier regroupe les trois Communautés que sont la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.) et la principale, celle qui fait l'objet de plus de révisions, la Communauté économique européenne (C.E.E.), pour lesquelles on applique la méthode communautaire¹. Les deux piliers de la Politique

étrangère et de Sécurité commune (P.E.S.C.) et de la Justice et des Affaires Intérieures (J.A.I.) sont des formes de coopération intergouvernementale. Le *Traité instituant la Communauté européenne*² reconnaît explicitement la personnalité juridique de la Communauté, à l'article 281 : « [L]a Communauté a la personnalité juridique ». Cette personnalité n'est qu'une personnalité interne puisque l'article 282 précise que « [d]ans chacun des États membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment, acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. À cet effet, elle est représentée par la Commission ». De plus, la Cour de justice

¹ Il s'agit du processus décisionnel qui repose sur l'interaction des trois institutions autonomes que sont la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres. Dans ce triangle institutionnel, la Commission détient le monopole de l'initiative législative et le Conseil des ministres est le représentant des États membres et adopte les décisions, le plus souvent à la majorité qualifiée. Le Parlement européen, élu directement par les citoyens de l'Union européenne, légifère en collaboration avec le Conseil et est toujours consulté.

² *Traité instituant la Communauté européenne*, J.O.C.E., C 80, 10 mars 2001 (ci-après cité « T.C.E. »).

des Communautés européennes (C.J.C.E.) a reconnu que la Communauté possédait implicitement la personnalité internationale parce que la reconnaissance d'une personnalité juridique entraînait la personnalité internationale³. La Cour déduit de la volonté des auteurs du traité et de la place de l'article 281 en tête du chapitre sur les dispositions générales du traité que « la personnalité reconnue à la Communauté produit ses effets dans la sphère des relations extérieures »⁴. Par là, il faut comprendre que l'attribution de la personnalité internationale à la C.E.E. par le traité « signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens

contractuels avec les États tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du Traité »⁵. La personnalité internationale de la C.E.E. lui donne donc une capacité générale pour établir des liens conventionnels.

Mais le *Traité sur l'Union européenne*⁶ ne contient aucune disposition concernant la personnalité juridique de l'Union. Cette lacune a pour conséquence de conforter la structure en piliers. L'absence de personnalité juridique est une expression juridique de cette architecture, le clivage entre le communautaire et l'intergouvernemental. On peut alors se demander si le traité n'attribue pas implicitement cette personnalité juridique à l'Union européenne (I) ou si celle-ci ne peut lui être imputée à partir de la qualification d'organisation internationale (II).

I. L'inexistence de la personnalité juridique dans l'ordre international

L'incertitude dégagée par le flou de la rédaction des traités laisse la place à l'interprétation quant à l'existence de la personnalité juridique de l'Union. Différents indicateurs plaident en faveur de l'absence d'une telle personnalité (A) tandis que d'autres indices vont dans le sens de l'affirmation de l'existence de celle-ci (B).

³ En l'espèce, la Cour jugeait d'un différend qui était intervenu lors des négociations menées sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies par la majorité des États européens. Ces négociations devaient aboutir à l'harmonisation des conditions de travail des équipages effectuant des transports internationaux par route. Dans le même temps, la C.E.E. a élaboré un accord concernant la politique commune des transports mais il n'est jamais entré en vigueur. Cependant, cela a contribué à relancer les tractations au niveau international. Le Conseil tenait à ce que ces négociations aboutissent et qu'elles aillent dans le sens de la politique communautaire que la Communauté avait mise en place. Pour cela, elle a pris une action commune. Mais, la Commission déféra la délibération prise par le Conseil à la Cour le 19 mai 1970 : *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes*, (1971) Recueil, vol. XVII, 263.

⁴ *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes*, précitée, note 3, 274.

⁵ *Id.*

⁶ *Traité sur l'Union européenne*, modifié par le *Traité de Nice* du 26 février 2001, J.O.C.E., C 80, 10 mars 2001 (ci-après cité « T.U.E. »).

A. Les indicateurs de l'absence de personnalité dans le traité

Lors de la Conférence intergouvernementale ayant abouti au *Traité d'Amsterdam*⁷ en 1997, différentes propositions avaient été faites dans le sens de la reconnaissance expresse de la personnalité juridique de l'Union. La Commission soutenait celle-ci et allait plus loin en préconisant la fusion de l'Union avec les Communautés⁸. La présidence néerlandaise avait appuyé cette fusion mais ne souhaitait pas toucher à la structure en piliers⁹. La crainte de plusieurs États, dont la France et le Royaume-Uni, de l'abandon de la structure en piliers a abouti à écarter la reconnaissance expresse de la personnalité juridique de l'Union européenne. Différents indicateurs confirment l'absence de personnalité juridique.

L'article premier du *Traité sur l'Union européenne* réaffirme que « [l]'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent

traité »¹⁰. Le texte est donc clair sur ce point : l'Union ne se substitue pas aux Communautés et la personnalité juridique affirmée de celles-ci ne se transfère pas à l'Union. L'existence des Communautés n'est pas remise en cause et elles ne sont pas dissoutes dans l'Union.

L'article 20 indique que « [l]es missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil ». Cet article n'institue donc pas une mission unique pour représenter l'Union¹¹ mais précise que les différentes missions des États membres doivent intensifier leur coopération. Cette solution est logique puisque la mission diplomatique est un service public de l'État et que l'Union européenne n'est pas un État. En effet, classiquement, l'État se définit comme la réunion de trois éléments : un territoire, une population et une autorité souveraine. Tout d'abord, concernant le premier élément, l'Union n'a pas

⁷ *Traité d'Amsterdam*, J.O.C.E., C 340, 10 novembre 1997.

⁸ Dès 1992, le Parlement européen avait critiqué la structure en piliers qui excluait la Politique étrangère et de Sécurité commune de la compétence de la Communauté européenne, qui échappait ainsi au contrôle de la Commission et du Parlement. De plus, celui-ci craignait qu'il n'y ait confusion entre l'Union représentée par la présidence du Conseil et la Communauté représentée par la Commission, ces deux entités étant compétentes dans des domaines différents.

⁹ Pierre DES NERVIENS, « Les relations extérieures », (1997) 33 *R.T.D. eur.* 805.

¹⁰ Précité, note 6.

¹¹ Toutefois, les États européens pourraient user de la possibilité offerte par l'article 6 de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* du 18 avril 1961 qui prévoit que « [p]lusieurs États peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre État, à moins que l'État accréditaire ne s'y oppose ». La représentation commune permet à des États ayant des intérêts communs de s'unir et d'entretenir une solidarité politique.

de territoire propre mais trouve seulement dans les territoires des États membres le champ d'application de ses normes communautaires. Ensuite, si le préambule du *Traité sur l'Union européenne* réaffirme la résolution des États membres d'établir une citoyenneté européenne¹², celle-ci ne se substitue en aucun cas aux citoyennetés nationales auxquelles elle est liée et il n'existe aucune procédure d'acquisition de la citoyenneté européenne. Le traité prévoit que tout citoyen de l'Union peut bénéficier d'une protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre lorsque l'État dont il est ressortissant n'est pas représenté et ce comme s'il était un national de cet État. Cette disposition va dans le sens de la non-reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union européenne puisque celle-ci doit transférer la responsabilité de la représentation des citoyens européens aux pays membres de l'Union. Enfin, elle ne dispose pas de la souveraineté puisqu'elle ne peut agir que dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées¹³. L'Union n'est pas une entité étatique et ne possède donc pas la personnalité juridique reconnue aux États.

Toutefois, d'autres articles du traité laissent supposer que l'Union européenne bénéficie de la personnalité juridique.

¹² Art. 2 T.U.E., précité, note 6 : « L'Union se donne pour objectifs [...] de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ».

¹³ Art. 5 T.U.E., précité, note 6.

B. Les indices en faveur de l'existence d'une personnalité juridique dans le traité

Certains indices proviennent directement de l'aménagement institutionnel et normatif. Ainsi, l'article 24 T.U.E. définit les conditions d'application lors de la conclusion d'accords internationaux.

Le paragraphe 6 de l'article 24 précise que « [l]es accords conclus selon les conditions fixées par le présent article lient les institutions de l'Union » et reconnaît ainsi l'existence de cette dernière agissant de façon autonome par l'intermédiaire de ses institutions ainsi que sa capacité conventionnelle. Il revient au Conseil de pouvoir conclure des accords à la majorité qualifiée, ces accords étant souscrits par le Conseil agissant au nom de l'Union, distincte des États membres la composant et dotée d'une volonté propre, et non au nom de l'ensemble des États membres réunis au sein du Conseil. Les accords sont conclus au nom de l'Union¹⁴, c'est elle qui fait entendre sa voix et les conventions ne lient pas les États qui déclarent qu'ils doivent « se conformer à leurs propres règles constitutionnelles »¹⁵. Mais, preuve de l'exercice par l'Union en tant que telle de la capacité conventionnelle, l'accord est applicable si les autres membres du Conseil en décident ainsi. Les États ne peuvent donc

¹⁴ Pour un avis contraire, voir : Michel BÉLANGER, Jean-Claude GAUTRON et Loïc GRARD, *Droit de la Communauté et de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2001, p. 38.

¹⁵ Art. 24, par. 5 T.U.E., précité, note 6.

pas individuellement décider de bloquer une convention conclue par le Conseil au nom de l'Union. On peut qualifier ce mécanisme procédural d'abstention constructive qui permet à l'Union d'aller de l'avant même lorsque tous les États ne sont pas d'accord sur les objectifs.

Le paragraphe 3 de l'article 24 prévoit les conditions dans lesquelles le vote majoritaire trouve application. Pour cela, il faut se reporter au paragraphe 2 de l'article 23 T.U.E. qui dispose que le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il adopte des actions et des positions communes ou toute décision mettant en œuvre une action ou une position commune et lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément au paragraphe 5 de l'article 18¹⁶. La nomination de mandataires par le Conseil à la majorité qualifiée met l'accent sur l'autonomie de l'Union par rapport aux États la composant puisqu'elle n'est plus soumise au risque de blocage par le droit de veto des États. On peut donc considérer que l'introduction du vote majoritaire est un des « moyens nécessaires »¹⁷ prévus par le paragraphe 4 de l'article 6, afin que l'Union puisse affirmer

son identité sur la scène internationale¹⁸.

Le traité reconnaît donc l'existence de l'Union agissant de façon autonome par rapport aux États membres grâce à ses institutions et affirme sa capacité conventionnelle mais en ne nommant pas expressément sa personnalité juridique, le traité fait courir des risques pour la sécurité juridique des tiers. Si, afin de préserver cette sécurité et de renforcer la capacité fonctionnelle de l'Union, on admet que ses relations avec les autres sujets de droit sont régies par les principes de transparence et de bonne foi¹⁹ qui prévalent dans les relations internationales, il faut alors s'interroger sur les rapports du droit communautaire avec le droit international.

L'Union européenne est fondée sur des traités internationaux, issus de la volonté des États membres et exprimés dans le cadre du droit international public. La question est donc de savoir si les rapports internes de l'Union sont régis par le droit international public ou par le droit communautaire lui-même. Si, dans un premier temps, la Cour de justice des Communautés européennes a affirmé que le droit communautaire constituait « un nouvel ordre juridique de droit international »²⁰, elle a, par la suite, dans son arrêt *Costa c. Enel*²¹ posé le principe

¹⁶ Avant la révision du *Traité sur l'Union européenne*, l'unanimité était la règle dans le Titre V. Le recours à la majorité qualifiée a été instauré en vue de l'élargissement futur de l'Union européenne afin de faciliter la prise de décision. Mais, il subsiste un domaine dans lequel l'unanimité demeure la règle : celui de la défense et des décisions ayant des implications sur le plan militaire.

¹⁷ « L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ».

¹⁸ Objectif prévu par l'article 2 T.U.E., précité, note 6.

¹⁹ *Von Lachmüller*, [1960] C.J.C.E., Rec., Aff. jointes 43, 45 et 48/59, 1.

²⁰ *Van Gend en Loos*, [1963] C.J.C.E., Rec., Aff. 26/62, 1, 3.

²¹ *Costa c. Enel*, [1964] C.J.C.E., Rec., Aff. 6/64, 1141.

que c'était un « ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité, et qui s'impose à leurs seules juridictions », reconnaissant ainsi l'autonomie du droit communautaire par rapport au droit international. Le développement du système normatif et institutionnel européen a conduit les États membres à intégrer les normes communautaires dans leurs systèmes internes et les juridictions étatiques ont été amenées à reconnaître la primauté du droit communautaire. Ainsi, en France, dans sa décision du 30 décembre 1977²², le Conseil constitutionnel a affirmé que l'ordre juridique communautaire constituait un ordre autonome et que les Communautés pouvaient être assimilées à des organisations internationales, en faisant référence à l'article 55 de la Constitution de 1958 et à l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 qui autorise la participation de la France à « la création ou au développement d'une organisation internationale permanente »²³. La reconnaissance des Communautés en tant qu'organisation internationale peut-elle s'étendre à l'Union? Si l'on peut qualifier l'Union européenne d'organisation internationale, alors on pourra déduire de son caractère objectif sa personnalité juridique.

²² Cons. constit. 30 déc. 1977, *Rec. Cons. constit.* 44.

²³ Le Conseil fait ici allusion à la C.E.E. en tant qu'organisation internationale.

II. L'Union européenne en tant qu'organisation internationale

La Cour internationale de justice ayant reconnu, dans son avis consultatif du 11 avril 1949, que les organisations internationales possédaient la personnalité internationale, qualifier l'Union européenne d'organisation internationale serait un moyen de lui reconnaître une personnalité juridique et l'attribution de compétences implicites (A) mais ce n'est pas, de toute manière, une condition nécessaire pour participer aux organisations internationales (B).

A. La reconnaissance de la personnalité internationale des organisations internationales

Dans son avis du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*²⁴, la Cour internationale de justice (C.I.J.) devait répondre à la question de savoir si l'O.N.U. « avait qualité pour présenter contre le gouvernement de jure ou de facto responsable, une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés ». La Cour devait donc se prononcer sur la capacité juridique de l'O.N.U. à présenter une réclamation internationale et ne pouvait l'affirmer que si elle reconnaissait que l'O.N.U. était dotée de la personnalité internationale.

Prenant le contre-pied de la doctrine et de la jurisprudence qui jusque-là ne reconnaissaient la personnalité internationale qu'aux seuls États, la Cour, après avoir

²⁴ Avis consultatif, [1949] C.I.J. Rec. 174.

analysé les caractères généraux de l'Organisation, ainsi que ses principes et objectifs, en a déduit que l'O.N.U. « était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international »²⁵. La Cour affirme que cette personnalité internationale est objective et donc opposable à tous les États membres, même s'ils ne sont pas membres créateurs de l'ONU²⁶. Le *Traité sur l'Union européenne* prévoit lui aussi, à l'article 18, la possibilité pour le Conseil de « nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions de politiques particulières ». Afin de savoir si l'on peut appliquer à l'Union européenne la jurisprudence de la C.I.J. relative à l'affaire sur le représentant de l'O.N.U., il faut d'abord déterminer si elle est une organisation internationale.

Pour constituer une organisation internationale, cinq caractéristiques sont requises : l'existence d'un acte constitutif, une dimension intergouvernementale, le principe de spécialité, des structures permanentes et la personnalité juridique. L'Union européenne est fondée sur un traité exprimant la volonté conjointe de ses États membres et mettant en place des structures permanentes. Le principe de spécialité signifie que l'organisation ne possède pas de compétences plénières mais des compétences

d'attribution. Or, ce principe s'applique bien à l'Union qui n'intervient que dans les cas où son action serait plus efficace que si les États membres agissaient à titre individuel. Le seul critère qui pose un problème est donc celui de la personnalité juridique.

Selon la jurisprudence de la C.I.J., la personnalité juridique des organisations doit être considérée comme un prolongement des compétences et pouvoirs et n'a pas besoin d'être expressément écrite dans les statuts. Mais l'analyse du mode d'élaboration de la volonté de l'Union démontre qu'elle ne peut prétendre qu'à des interventions sporadiques et non à des possibilités d'exercice étendues de ses compétences. Contrairement à un État qui jouit d'une compétence *ratione materiae*, l'Union ne pourrait disposer que de compétences attribuées par le Traité, sa capacité internationale se trouvant ainsi limitée par cette sphère de compétences. Or, par opposition à la C.E.E. qui intervient dans le domaine spécifique des relations économiques, l'Union n'a pas de domaine d'intervention précis et se trouve ainsi restreinte dans l'exercice de la personnalité internationale. « Réduire la notion de personnalité juridique à des manifestations ponctuelles et infimes revient à affaiblir sa logique institutionnelle et à annuler totalement la ratio de sa consécration »²⁷. Ces manifestations ne permettent pas de dégager le critère de la volonté

²⁵ *Id.*, 179.

²⁶ *Id.*, 185.

²⁷ Astéris D. PLIAKOS, « La nature juridique de l'Union européenne », (1993) 2 *R.T.D. eur.* 213.

propre nécessaire à toute qualification d'organisation internationale.

Ainsi, si l'Union peut exercer certaines compétences internationales dévolues aux organisations en raison de leur personnalité juridique, comme le pouvoir de conclure des traités ou accords internationaux avec les États tiers ou d'autres organisations internationales, elle ne peut être qualifiée d'organisation internationale car elle ne réunit pas tous les critères²⁸. Toutefois, la nature juridique de l'Union lui permet d'exercer le droit de légation passive qui se traduit par la possibilité d'accueillir des missions permanentes des États membres et le droit de légation active qui lui permet de disposer d'une représentation auprès d'autres organisations.

B. La participation de l'Union européenne aux organisations internationales

Il peut être intéressant pour l'Union européenne de faire valoir son point de vue au niveau international, notamment lorsque les États membres ne parviennent pas à se mettre d'accord et à afficher une position commune. Tout comme pour la personnalité juridique, aucune participation aux organisations internationales n'est explicitement prévue dans les Traités. Toutefois,

les articles 302, 303 et 304 T.C.E. prévoient des coopérations possibles avec les organes de l'O.N.U., de l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.) et du Conseil de l'Europe. Mais les articles 300 et 310 autorisent la conclusion d'accords avec les organisations internationales sans pourtant poser la base juridique de son adhésion et de sa participation. L'une des solutions envisagées pour permettre à l'Union d'adhérer à des organisations internationales, c'est pour cette dernière d'être partie au traité instituant la création de l'organisme, comme elle a pu le faire en 1995 dans le cas de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Donc, si l'on peut supposer que l'Union pourra à l'avenir adhérer, par le truchement de cette procédure, aux organismes qui verront le jour, le problème demeure irrésolu quant à sa participation à ceux qui existent déjà.

Les difficultés de participation de l'Union aux organisations internationales peuvent s'expliquer par trois séries de raisons. Tout d'abord, les États membres de l'Union sont réticents à lui céder leur place et refusent souvent de s'effacer devant les institutions communautaires; tout au plus, acceptent-ils leur présence à leur côté. De plus, il existe peu de domaines où la compétence exclusive de l'Union recouvre l'activité d'une organisation internationale; il y a, le plus souvent, partage des compétences entre l'Union et les États. Au sein même des institutions communautaires, le consensus est difficile à trouver car il existe de nombreux problèmes de rapport entre le Conseil et la Commission.

²⁸ On peut même ajouter deux éléments allant à l'encontre de la reconnaissance du statut d'organisation internationale : il s'agit, d'une part, de l'émergence d'une citoyenneté européenne, ce qui est inédit pour une organisation et, d'autre part, de l'effet direct qui est l'exception en droit international mais la règle en droit communautaire.

Ensuite, les États tiers sont souvent hostiles à une participation de l'Union à des organisations, notamment quand celle-ci se place à côté des États membres et ne se substitue pas à eux. Les États peuvent alors se prononcer deux fois, l'une à titre individuel, l'autre en tant que membre de l'Union.

Enfin, les organisations internationales elles-mêmes ne sont pas toujours favorables à l'adhésion de l'Union arguant du fait que seuls les États peuvent être membres et ne souhaitant pas modifier leurs statuts en vue d'accepter l'adhésion d'une autre organisation internationale.

*
* *

En conclusion, l'Union ne peut être qualifiée d'État et n'est pas une organisation internationale. Elle ne possède pas non plus toutes les caractéristiques d'une fédération ou d'une confédération, même si les débats actuels vont plutôt dans ce sens. Les catégories traditionnelles du droit international ne permettent donc pas de définir le caractère juridique de l'Union. La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, dans son arrêt du 12 octobre 1993, évoque une « association d'États », faisant ainsi ressortir la volonté des États d'agir d'une manière concertée mais cette formule ne correspond à aucune notion juridique et son contenu reste flou.

Les négociations en vue du Conseil européen de Séville de juin 2002 ont relancé les débats sur l'attribution d'une personnalité juridique à l'Union européenne. Ainsi, le chef du gouvernement espagnol José Maria Aznar, s'est prononcé

pour l'octroi d'une personnalité juridique unique à l'Union européenne qui permettrait une meilleure visibilité de la représentation extérieure de l'Union. Il apparaît en effet que c'est dans ce domaine, qui reste fondamentalement intergouvernemental, que l'absence de personnalité juridique fait le plus défaut. Il en résulte un affaiblissement institutionnel mais aussi un manque de reconnaissance et d'efficacité sur la scène internationale.

Michèle Bacot-Déciaud²⁹ parle d'une personnalité juridique « *a minima* » qui permet à la présidence de l'Union européenne d'engager des négociations avec des États tiers ou avec des organisations internationales, ces négociations pouvant aboutir à la conclusion d'accords par le Conseil des ministres statuant à l'unanimité sur recommandation de la présidence. L'Union dispose donc d'une capacité juridique, se traduisant par ses compétences conventionnelles mais pas d'une personnalité juridique, ce qui l'empêche pour l'instant d'agir en tant que véritable acteur international.

²⁹ Michèle BACOT-DÉCRIAUD, « La P.E.S.C. après Amsterdam : des moyens accrus, une mise en œuvre encore hésitante », (2001) *Notes et études documentaires* 248.

