

CONV 358/02

CONTRIB 123

NOTA DE TRANSMISIÓN

de la: Secretaría

a la: Convención

Asunto: **Contribución de D. Hannes Farnleitner, D. Caspar Einem y
D. Reinhard E. Bösch, miembros de la Convención:**

- "Una personalidad jurídica única - El futuro del Tratado Euratom"

El Secretario General de la Convención ha recibido la contribución adjunta de D. Hannes Farnleitner, D. Caspar Einem y D. Reinhard E. Bösch, miembros de la Convención.

Une personnalité juridique unique L'avenir du traité EURATOM

Contribution de M. Hannes Farnleitner, M. Caspar Einem et M. Reinhard Bösch
Membres de la Convention

Une personnalité juridique unique:

Dans sa déclaration sur l'avenir de l'Union européenne, le Conseil européen de Laeken a qualifié de la manière suivante le défi politique majeur que la Convention doit relever: l'Union doit devenir « plus démocratique, plus transparente et plus efficace ». La simplification et le réaménagement de la structure compliquée des traités actuels constitueraient un pas important dans cette direction - en particulier en vue d'améliorer la transparence au niveau européen.

Le groupe de travail « Personnalité juridique » mis en place par la Convention, a étudié de manière intensive certains aspects importants de cette consigne donnée à Laeken, en l'occurrence les conséquences qu'engendreraient la reconnaissance d'une personnalité juridique unique de l'UE et la fusion de cette dernière avec celle de la Communauté européenne. Dans le groupe, un vaste consensus s'est établi à cet égard¹. Lors de la session plénière de la Convention les 3 et 4 octobre 2002, les recommandations du groupe ont largement été acceptées comme le point de départ pour les travaux futurs. Le groupe de travail « Personnalité juridique » a exposé de manière très claire et convaincante les raisons qui plaident en faveur de la création d'une personnalité juridique unique de l'Union européenne. Il en a tiré une recommandation explicite à l'attention de la Convention: le **regroupement** des traités instituant l'Union européenne d'un côté et la Communauté européenne de l'autre serait une conséquence logique de la fusion des personnalités juridiques qui, elle, contribuerait considérablement à une **simplification des traités**.

¹ cf. rapport final du groupe de travail, CONV 305/02.

Les membres du groupe de travail étaient dans leur grande majorité d’avis que les arguments cités militent tout autant en faveur de la fusion entre la nouvelle personnalité juridique de l’Union avec celle d’EURATOM qu’en faveur d’une inclusion du **Traité EURATOM** dans le **débat portant sur la simplification des traités**².

Nous partageons cette opinion et nous saluons le constat fait par le groupe de travail selon lequel il convient encore d’approfondir les implications éventuelles de la fusion du Traité EURATOM avec les autres traités³ en vue de la simplification du droit primaire. **A cet égard, nous nous attendons à ce que le cadre pour un traité constitutionnel européen, qui sera présenté par le Praesidium, contienne des propositions concrètes concernant la nature juridique et le statut futurs du Traité EURATOM au sein d’une nouvelle architecture constitutionnelle européenne.**

Les arguments en faveur d’une fusion de l’Union et de la Communauté valent dans la même mesure pour la personnalité juridique de la **Communauté européenne de l’énergie atomique** et le traité qui l’institue. La Communauté européenne de l’énergie atomique considérée, lors de sa création en 1958 comme un élément constitutif d’une politique d’intégration pour un rapprochement progressif de l’Europe ne peut être exclue du débat sur son avenir.

Le Traité EURATOM ne doit pas être exclu du débat sur l’avenir :

Le traité instituant la Communauté européenne de l’énergie atomique a été placé aux côtés du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l’acier dans le but de soumettre un autre secteur d’énergie très important – selon le point de vue de l’époque - au contrôle d’une communauté supranationale⁴. A l’époque, les parties contractantes partirent du raisonnement que l’énergie atomique serait la source d’énergie la plus prometteuse et qu’une gestion commune des ressources

² L’opinion selon laquelle le traité EURATOM ne devrait pas continuer à exister hors du cadre d’un traité constitutionnel européen dans l’intérêt de la transparence et de la simplification des traités européens est aussi partagée par une série d’experts juridiques. Le professeur Bruno DE WITTE a été entendu par le groupe de travail « Personnalité juridique » de la Convention le 11 septembre 2002 : « Therefore, the time seems ripe for a merger of the EC and the EU Treaties. If an agreement on this operation were reached, it would make sense to try to extend it to the other sources of primary law, namely the EAEC Treaty.... » (WG III – WD 27, p.6). Un autre expert entendu par le groupe, M. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF apporte les arguments suivants dans son étude intitulée «The future of the European Treaties : A systematic approach to a Basic Treaty » : « Nevertheless a merger with the EC Treaty imposes itself due to the fact that more than half of its provisions have a formulation which is identical with parallel provisions in the EC Treaty, in particular the provisions on the institutions. It’s difficult to justify why the EAC Treaty should survive as an independent treaty ».

³ cf. pont 15 du rapport final CONV 305/02

⁴ Plusieurs ONG du secteur de l’environnement plaident en faveur d’une abrogation du traité EURATOM par analogie avec l’arrivée à terme du traité de la CECA en juillet 2002.

nucléaires était nécessaire (comme pour le charbon et l'acier) afin d'assurer l'équilibre entre l'Allemagne et la France.

Depuis son entrée en vigueur, le Traité EURATOM est resté **inchangé** – à l'exception de quelques adaptations techniques. Ceci a conduit à ce que des progrès en matière de politique d'intégration - surtout dans le **domaine institutionnel** – n'ont pas laissé d'empreinte dans la Communauté européenne de l'énergie atomique.

A notre avis, il est par conséquent indispensable que la Convention se penche sur la question du futur rôle que la Communauté européenne de l'énergie atomique et le traité qui l'institue doivent jouer dans le système d'intégration et de coopération européenne. **Le rôle de l'EURATOM doit trouver sa place dans le débat global sur l'avenir que nous menons actuellement.** Le Parlement européen et la Commission européenne partagent ces réflexions⁵.

Renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté européenne de l'énergie atomique :

Le Conseil européen de Laeken a souligné l'importance majeure de rendre les institutions plus proches des citoyens. Les citoyens de l'Union ne doivent pas avoir l'impression que celle-ci poursuit ses objectifs en passant outre leurs considérations. **De manière générale, l'on souhaite et l'on s'attend à un meilleur contrôle démocratique au niveau européen.**

Outre la responsabilité claire et l'efficacité des organes, il faut renforcer la **démocratie** et la transparence en vue d'atteindre cet objectif d'une Union proche de ses citoyens. Or, ce sont justement ces derniers éléments qui font largement défaut à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

⁵ Il convient d'attirer l'attention en particulier sur la résolution adoptée à l'unanimité par le Parlement européen le 2 juillet 2002 portant sur le rapport remis par la Commission au Parlement et au Conseil concernant « l'activité de l'Office du contrôle de sécurité d'Euratom 1999-2000 ».

Dans ce document, le Parlement demande à la Convention de « **modifier le Traité EURATOM...** » et « **de se livrer à des réflexions quant au rang du Traité EURATOM dans le cadre de la réforme future des institutions de la Communauté** ».

cf. prise de position de la Commission Européenne sur la Conférence intergouvernementale 2000 du 12 juillet 2000, KOM (2000) 434, page 5, point 2.

La position du Parlement européen, telle que définie par le Traité instituant la Communauté européenne, a été renforcée progressivement par l'Acte Unique européen et les traités de Maastricht et d'Amsterdam. La procédure de **co-décision**, qui place les deux co-législateurs, à savoir le Parlement européen et le Conseil, sur un pied d'égalité, est dans l'intervalle devenue la procédure législative type. C'est une question de principe que de conférer un **statut égal** au Parlement européen dans le domaine de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

L'opinion publique ressent un grand besoin de se pencher de manière critique sur des questions de politique nucléaire européenne – par ex : les normes de sécurité pour les centrales nucléaires - et de discuter ouvertement des décisions politiques prises dans ce domaine. L'élargissement prochain de l'Union Européenne renforce cette nécessité.

Gouverner démocratiquement implique des discussions ouvertes avec l'opinion publique sur les décisions dans tous les domaines politiques. Qui d'autre que le Parlement européen, institution légitimée par un vote démocratique direct et dotée d'une autorité résultant de son activité publique, pourrait être appelé à assurer le respect de la démocratie et de la transparence dans ce domaine de la politique d'intégration européenne?

A notre avis, l'introduction de la co-décision du Parlement européen au sein de la Communauté européenne de l'énergie atomique est indispensable.

De nouvelles politiques pour de nouveaux défis :

En rapport avec la problématique d'une répartition et définition meilleures des compétences au sein de l'Union Européenne, le Conseil européen de Laeken a également posé la question de savoir quelles étaient les modifications nécessaires à apporter dans le traité aux différentes politiques. En ce qui concerne le domaine de la politique nucléaire européenne, nous proposons les modifications suivantes, qui sont à notre avis nécessaires.

Normes de sécurité pour les centrales nucléaires ayant un haut niveau de sécurité

Une Union proche de ses citoyens doit partir d'un concept global de sécurité. Celui-ci ne doit pas se limiter à la sécurité intérieure et extérieure de l'Union mais il doit également englober la sécurité par rapport aux risques transfrontaliers émanant de centrales nucléaires civiles. A notre avis, les centrales

nucléaires civiles nécessitent un haut niveau de sécurité. Pour atteindre cet objectif, il faut définir des normes de sécurité communes de haut niveau valables pour toute l'Union européenne. A l'heure actuelle, ni le Traité instituant la Communauté européenne, ni le Traité EURATOM ne prévoient de bases juridiques explicites pour la création de telles normes. C'est pourquoi nous proposons d'inclure la disposition suivante dans un futur nouveau traité :

« Article X :

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres dans le domaine de la sûreté des centrales nucléaires.

Le Conseil part du principe d'un niveau de sécurité élevé. »

Concurrence loyale

Le choix entre différentes sources d'énergie restera l'objet de décisions autonomes des États membres. En vue du marché intérieur et de la libéralisation des marchés de l'énergie, il convient cependant d'établir un « level playing field » pour l'ensemble des « sources d'énergie ». Un marché commun exige des règles de jeu communes et uniformes pour tous ses participants.

Une base juridique explicite pour une action de l'Union en matière de politique énergétique

Tandis que les dispositions du Traité EURATOM prévoient des compétences bien définies, les compétences permettant une action de la Communauté européenne en matière de politique énergétique ne sont, elles, pas clairement formulées dans le Traité instituant la Communauté européenne. Ainsi le droit primaire ne prévoit pas d'objectifs matériels quant aux normes communautaires en matière de politique énergétique, comme par exemple l'obligation d'assurer l'approvisionnement en énergie dans le respect du principe de durabilité. Pour cette raison l'action de la Communauté en matière de politique énergétique se limite à l'objectif d'établir le marché commun. Une politique énergétique cohérente de l'Union est rendue d'autant plus compliquée que les dispositions de compétence se trouvent dispersées entre les traités et au sein du Traité instituant la Communauté Européenne. Vu la signification du secteur énergétique pour la prospérité et le

développement durable de l'Union, c'est une situation peu satisfaisante. Pour cette raison nous considérons nécessaire⁶ l'introduction dans le droit primaire de dispositions consistantes régissant le secteur énergétique. Ceci impliquerait le transfert des actuelles compétences de la Communauté en matière d'énergie nucléaire dans le nouveau traité européen.

⁶ Dans la contribution de M. Hannes Farnleitner du 21 mai 2002 sur la délimitation des compétences entre l'Union Européenne et ses Etats membres (CONV 58/02), il était proposé de créer une base juridique explicite pour le domaine de l'énergie afin de « soulager » l'article 308 TCE [Alternative : afin d'éviter le recours systématique à l'article 308]. Dans son « Draft Report » du 2 octobre 2002, le groupe « Compétences supplémentaires » arrive à la conclusion qu'il faudrait créer de nouvelles bases juridiques afin d'éviter de recourir constamment à l'article 308 TCE dans certains domaines (WG V –WD 30). Le représentant de la Commission dans ce groupe, M. PONZANO, abonde aussi dans ce sens dans sa contribution du 24 septembre 2002 (WG V – WD 26).