

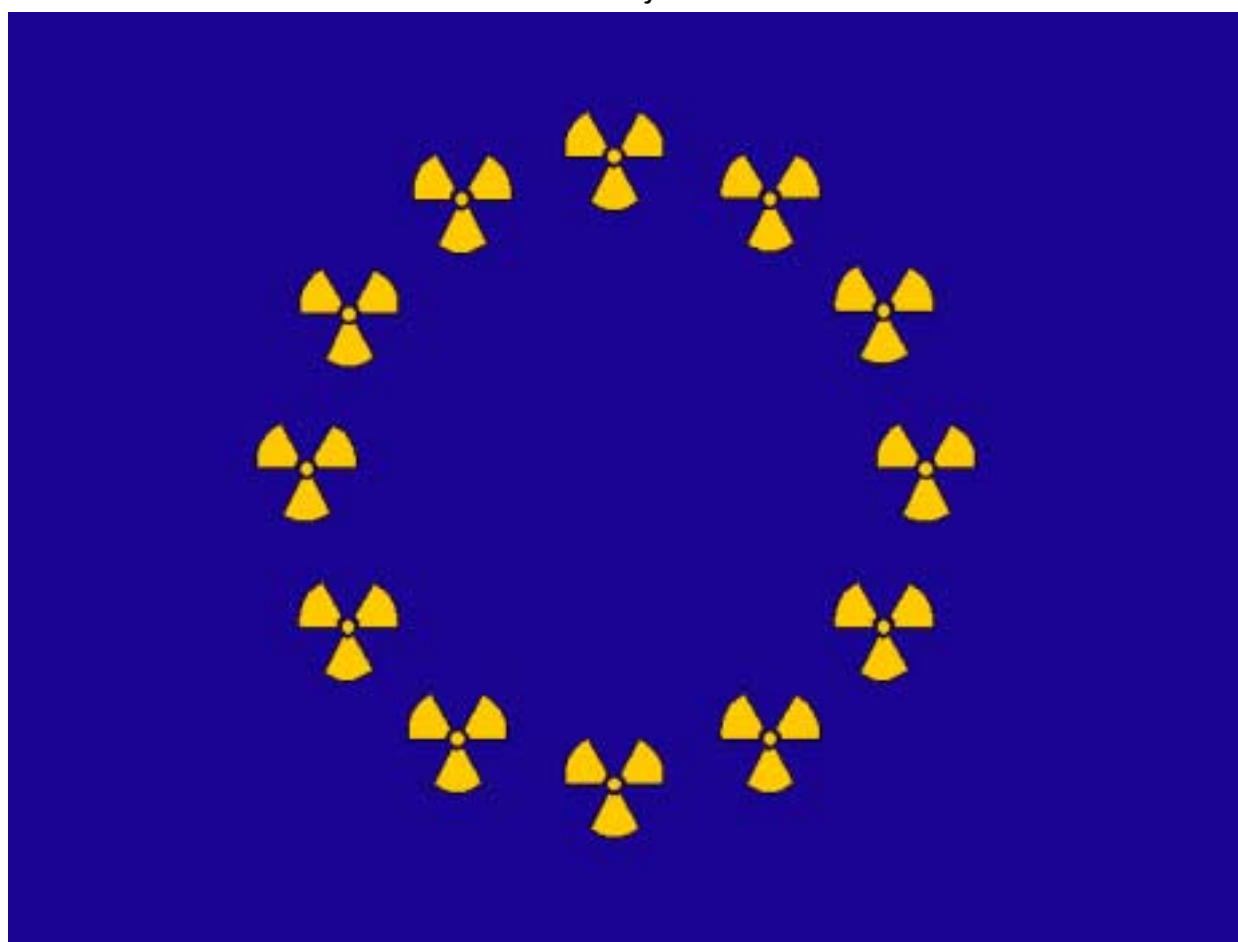


Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement européen

"L'avenir du traité Euratom dans le cadre d'une nouvelle Convention européenne"

Analyse et recommandations

Bruxelles, le 21 janvier 2003



1.



Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement européen

L'avenir du traité Euratom dans le cadre d'une nouvelle Convention européenne.

La Convention a pour but de proposer, pour l'Union européenne, un cadre et des structures adaptés aux évolutions du monde, aux besoins des citoyens européens et au développement futur de l'Union européenne¹.

I. Introduction

Le Traité Euratom a été fondé en 1957 dans le but de contribuer au développement de l'énergie nucléaire lorsque la technologie fut introduite pour la première fois en vue de son exploitation commerciale et que l'on pensait qu'elle représenterait une *'ressource essentielle pour le développement et la stimulation de l'industrie'*². De plus l'Article 1 du Traité précise que "[l]a Communauté [de l'Energie atomique] a pour mission de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les Etats membres et au développement des échanges avec les autres pays". Le Traité ne comporte pas de date d'expiration et il est demeuré fondamentalement inchangé depuis sa conception. Toutefois, l'Europe a changé, à la fois dans sa perception de l'énergie nucléaire et dans la taille et la mécanique de l'Union européenne.

Le Groupe des Verts / ALE au Parlement européen ainsi que leurs partis nationaux et régionaux respectifs pensent que l'énergie nucléaire n'a pas d'avenir, qu'il s'agit d'une technologie dangereuse et non économique qui entrave le développement de technologies et de pratiques susceptibles de contribuer à fournir des systèmes d'énergie soutenable. C'est la raison pour laquelle il convient d'abandonner l'énergie nucléaire. Il s'agit là d'un engagement politique, non seulement le part des Verts mais aussi de la plupart des gouvernements de l'Union.

¹ Déclaration d'ouverture sur le site web de la Convention:
<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR>

² Traité établissant la Communauté européenne de l'énergie atomique, texte d'ouverture

Toutefois, même si l'abandon de l'énergie atomique par l'Union européenne (UE) et à travers le monde est un objectif politique pour les Verts et pour tous ceux qui sont opposés à cette forme d'énergie, le présent document fait abstraction de cette idéologie. **La logique de ce papier est plutôt d'abolir une 'zone économique spéciale' qui a été créée par le Traité Euratom lequel accorde des avantages à l'énergie nucléaire** en claire contradiction tant avec les principes d'égalité entre participants au marché de l'électricité qu'avec les normes du Traité général de l'UE.

II. Raisons justifiant l'abolition d'Euratom

Expiration de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) : En juillet 2002, l'un des autres traités fondateurs de l'UE, la CECA est venu à terme. En effet, il n'était plus nécessaire de maintenir un traité visant à soutenir les industries du charbon et de l'acier en créant une 'zone économique spéciale' pour ces industries spécifiques. C'est ainsi que, depuis cette date, le Traité Euratom est devenu le seul traité à part entière qui se situe en dehors du Traité instituant la CE. Le Parlement européen a avancé l'idée de supprimer le Traité Euratom après 50 ans d'existence (2007), à savoir à la même échéance que pour la CECA, ce qui coïncidera aussi avec le début du 7^e programme cadre de recherche.

Il est illogique de ne pas réformer Euratom : Le Présidium a établi un projet provisoire pour une Constitution européenne, qui inclut la proposition que "l'Union ait une structure d'institutions unique"¹. Tandis que la Commission européenne a déclaré que : *la Commission a noté avec intérêt la proposition avancée par le Président de la Convention le 28 octobre dernier eu égard à la structure du futur traité constitutionnel. La Commission pense qu'il serait souhaitable d'élaborer un traité constitutionnel simple et lisible conférant à l'Union une personnalité juridique unique*². (CELA ÉTANT, IL SERAIT ILLOGIQUE QUE LES FONCTIONS D'Euratom n'y soient pas comprises.

Politiques de compétition / Libéralisation du marché de l'électricité : Le Sommet de Lisbonne prévoit la libéralisation accrue d'un secteur essentiel tel que l'énergie. Une libéralisation de l'industrie électrique orientée vers la protection du consommateur et de l'environnement requiert une transparence accrue, un accès équitable aux réseaux, des droits pour les consommateurs et un champ d'action mettant à niveau les générateurs. Le Traité Euratom, qui exige que la Communauté crée les '*conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires*'³, est dès lors en contradiction avec l'exigence concernant le traitement égal des générateurs d'électricité. De plus, il crée des avantages spécifiques à l'industrie nucléaire tels que les prêts Euratom et un programme particulier de R&D ; de même il a été utilisé par la Commission européenne pour justifier son manque d'action en matière de distorsion de concurrence due aux aides d'Etat à l'industrie nucléaire. Depuis la libéralisation des marchés de l'électricité, il ne doit plus y avoir de rôle spécifique pour le nucléaire en tant que source d'énergie, en dehors du cadre de la concurrence du Traité instituant la CE. Même la Directive sur la libéralisation n'accorde aucun rôle privilégié ou de domaine réservé à l'énergie nucléaire.

Proposition récente de la Commission visant à étendre ses pouvoirs concernant la technologie nucléaire : Une proposition de la Commission qui vise à continuer à promouvoir l'énergie atomique, et connue sous l'appellation de "paquet nucléaire", sera considérée par le Parlement européen et le Conseil. Toutefois, l'adoption de cette proposition par l'une et/ou l'autre institution est loin d'être acquise dans la mesure où des incertitudes existent quant à la base légale des directives proposées⁴. De toute façon, pareille proposition

¹ Projet de constitution préliminaire, 28 octobre 2002, Convention 369/02

² Pour l'Union européenne : Paix, liberté, solidarité : Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, 4 décembre; COM (2002) 728

³ Article 1 du Traité Euratom

⁴ "Short legal opinion concerning the evaluation of the applicability of Articles 31 and 32 of the EC Euratom Treaty as legal basis for the current different draft directive proposals of the European Commission, the "Nuclear Safety Package", préparé pour le Groupe des Verts / ALE au Parlement européen, décembre 2002, Dr. Dörte Fouquet, Kubhler law firm.

ne doit en aucun cas être considérée jusqu'à ce que le rôle et le contrôle d'Euratom aient été revus.

Euratom présente un déficit démocratique : Le Traité Euratom est protégé dans une large mesure de l'examen minutieux du Parlement européen, étant donné l'absence de codécision pour ses fonctions opérationnelles. Comme le remarque la Commission européenne dans son propre projet de constitution pour l'avenir de l'Europe, "*Le rôle législatif du Parlement européen doit être confirmé par l'utilisation générale de la procédure de codécision*". UN TEL CHANGEMENT DOIT AFFECTER LE TRAITÉ EURATOM ET DEVRAIT AU MINIMUM NÉCESSITER LA MODIFICATION DES MÉCANISMES DE DÉCISION QUI RÉGISSENT CE TRAITÉ.

Manque de consensus sur l'énergie atomique auprès des Etats membres : Les politiques à l'égard de l'utilisation de l'énergie nucléaire divergent de plus en plus entre les Etats membres. Alors que certains ont une politique active d'élimination progressive, d'autres continuent à soutenir leur secteur nucléaire. Le consensus de 1957 sur l'énergie nucléaire n'existe donc plus. Ce qui doit dès lors être reflété dans le futur Traité de l'UE.

¹ Pour l'Union européenne : Paix, liberté, solidarité : Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelle, 4 décembre 2002; COM (2002) 728

III. Analyse des différents chapitres (fonctions) du Traité Euratom et propositions concrètes de modifications

Le Traité Euratom doit être réformé au sein du processus de la Convention par l'abolition du traité et le transfert de ses règles qui doivent être nécessairement conservées dans le système légal général du Traité de la CE (TCE).

En plus des Missions du Traité Euratom, il existe neuf fonctions essentielles de ce Traité qui devraient être abordées de la manière suivante.

A) Missions du Traité Euratom

Les Articles 1 à 3 présentent les tâches du Traité Euratom et devraient donc être supprimés du futur Traité de la CE.

B) Promotion de la recherche

Dans le programme cadre de recherche, celle concernant la technologie nucléaire dispose d'un budget distinct de celle relative aux technologies non nucléaires. Pour l'heure, et même si on venait à changer de priorités, les fonds ne peuvent être transférés entre les activités nucléaires et non nucléaires. De plus, aucune autre technologie énergétique n'a reçu autant de deniers que ne l'a fait la recherche sur le nucléaire. Cela donne l'impression que le nucléaire représente un 'cas spécial', qui crée d'indéniables distorsions. C'est une situation qui n'est plus acceptable. Par conséquent, tout programme de recherche et de développement nucléaire devrait être inclus dans le budget général du programme cadre. Dès lors, il serait soumis aux mêmes conditions de surveillance et d'obligation de rendre des comptes au public que tout autre programme de recherche. Cela devrait débiter dès le 7^e programme cadre en 2007.

Les Chapitres I et II (articles 4-29) devraient être supprimés du futur Traité de la CE.

C) Santé et sécurité

L'UE devrait encore conserver la responsabilité de garantir que les normes de base pour la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et du public en général soient appliquées, mises en œuvre et enfin, élargies de sorte à y inclure la protection de l'environnement. Toutefois, il n'est pas nécessaire d'entreprendre cela uniquement dans le cadre des questions nucléaires et il conviendrait davantage de baser lesdites normes sur le Traité instituant la CE, en utilisant les articles 174 et 175 (Titre XIX Environnement). La plupart des Etats membres disposent déjà de normes de protection plus élevées que le minimum requis par Euratom et ces normes UE élargies doivent être revues afin de considérer l'expérience des Etats membres et le principe de précaution. De plus, les normes doivent refléter les nouveaux défis qui résultent de l'élimination progressive du nucléaire et de l'importance grandissante du traitement final des déchets radioactifs.

L'intention du Chapitre III (articles 30-39) devrait être subordonné au nouveau Traité CE de telle sorte à se conformer aux législations européennes en matière de santé et de protection de l'environnement et ce en accord avec des directives similaires sur les activités dangereuses basées sur l'article 174.

D) Investissement

Le Chapitre IV concernant l'investissement devrait être abandonné. Sous l'article 40, la Commission est chargée de publier des rapports périodiques sur l'industrie nucléaire, afin de '*faciliter le développement coordonné*'. Pareil rapport concernant uniquement le secteur nucléaire n'est plus nécessaire étant donné qu'une vision plus holistique du secteur de l'électricité et de l'énergie est requise.

C'est spécifiquement le chapitre IV, avec les articles 2C, 173 et 203, qui justifie l'instrument de prêt d'Euratom. A ce jour, ce sont près de 100 prêts qui ont été alloués par Euratom pour la construction de centrales et d'autres installations nucléaires au sein et en dehors des Etats membres. Un tel instrument si spécifique n'existe pas pour les autres sources d'énergie et donne donc un net avantage au nucléaire sur le marché libéralisé de l'électricité.

Le chapitre IV (articles 40-44) et les articles 2C, 173 et 203 devraient être supprimés du nouveau Traité CE

E) Entreprises communes

L'article 45 prétend que les entreprises communes revêtent '*une importance fondamentale pour le développement de l'industrie nucléaire*'. Les avantages tirés du système de taxation pour de telles entreprises créent une nouvelle fois une distorsion du marché.

Le Chapitre V (articles 45-51) devrait être supprimé du nouveau Traité CE.

F) Approvisionnement

De nombreuses dispositions contenues dans ce chapitre ont uniquement été prises partiellement ou n'ont jamais été utilisées. En particulier, le droit légal d'Euratom concernant la propriété de toutes les matières fissiles spéciales n'a que peu ou pas d'utilité. Il y a trois questions principales qu'il convient d'aborder dans le cadre de l'approvisionnement; tout d'abord la sécurité de l'approvisionnement, deuxièmement l'égalité de l'accès aux matières fissiles (marché de l'uranium) et troisièmement la non-prolifération.

- Sécurité d'approvisionnement : il existe déjà une variété de sources de production d'uranium (comme pour d'autres combustibles). Aucune mesure spéciale n'est nécessaire pour contrôler l'importation de cette matière à l'échelle de l'UE.
- Marché des matières : l'article 14 du Traité CE requiert l'établissement d'un marché intérieur. Cela devrait s'appliquer à l'uranium comme aux autres biens, à condition d'accorder la priorité à la sécurité de l'environnement et du public et aux menaces de prolifération.
- Prolifération : cette question de prolifération des matières fissiles devrait être abordée dans un article spécial du nouveau Traité CE. Ce dernier devrait inclure les questions des sanctions à l'encontre des Etats membres qui font défaut dans la mise en oeuvre des garanties de non-prolifération adéquates contre le détournement des matières. (Voir aussi ci-dessous)

Les éléments du Chapitre VI relatifs au contrôle de la sécurité et à la non-prolifération devraient être inclus dans un nouvel article du Traité EC - voir point G ci-dessous - et tous les autres éléments du Chapitre VI devraient être supprimés du nouveau Traité CE.

G) Contrôles de sécurité et non-prolifération

Il convient de maintenir les objectifs essentiels de ce chapitre afin de garantir que les minerais et les matières fissiles spéciales - ou non ne soient pas détournés de leur utilisation prévue. Toutefois, comme cela a été noté dans le rapport du groupe d'experts à haut niveau pour la Commission européenne sur l'Office du Contrôle de Sécurité d'Euratom (OCSE)¹, il est recommandé que ce dernier devrait concentrer à nouveau ses efforts sur ses activités essentielles, à savoir la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires. Le rapport a mis en lumière un certain nombre de domaines dans lesquels le fonctionnement de l'OCSE pourrait être amélioré, en ce compris une plus grande transparence, une meilleure intégration dans d'autres parties des services de la Commission et une révision approfondie de son mode de fonctionnement. De plus, le démantèlement des installations nucléaires ainsi que l'élargissement de l'UE conduiront à de nouvelles demandes en matière de contrôles de sécurité.

L'intention du Chapitre VII (articles 77-85) sur les contrôles de sécurité et la non-prolifération devrait se retrouver dans un article spécial du nouveau Traité CE.

H) Propriété

Ce chapitre concerne la propriété par la Communauté de matières fissiles spéciales et devrait être abordé dans un article spécial sur les contrôles de sécurité et la non-prolifération.

Le chapitre VIII (articles 86-91) devrait être compris dans un article spécial sur les contrôles de sécurité et la non-prolifération.

I) Le marché commun nucléaire

L'article 14 du traité instituant la CE devrait s'appliquer aux matières nucléaires à condition que les questions relatives à la protection de l'environnement et de la santé ainsi que celles relatives à la non-prolifération reçoivent la priorité. Le marché commun européen devrait s'appliquer à toutes les matières nucléaires non fissiles.

Le chapitre IX (articles 92-100) devrait être supprimé du nouveau traité CE

J) Relations extérieures

Le chapitre 10 permet à la Commission de négocier directement avec des pays tiers en ce qui concernent les questions nucléaires. Ces accords ne requièrent pas l'approbation du Parlement européen et dans certains cas l'accord du Conseil. De tels accords devraient être inclus

¹ Révision de l'Office du contrôle de sécurité d'Euratom, par un Groupe d'Experts à Haut Niveau, désigné par la Direction Générale pour l'Energie et le Transport de la Commission européenne, 15 février 2002.

avec d'autres questions en matière de relations extérieures dans une future convention UE, et ne requiert pas d'articles spécifiques dans la Convention, semblables aux accords de coopération en matière d'Energie avec la Russie notamment.

Le chapitre X (articles 101-106) devrait être supprimé de la législation UE

Annexe :

Appels pour la réforme d'Euratom à l'intérieur et à l'extérieur de la Convention

La demande concernant l'inclusion de la réforme d'Euratom dans le cadre de la Convention n'est pas neuve, mais elle gagne en importance dans les Etats membres, au Parlement européen, parmi les membres de la convention et au sein des organisations publiques et non gouvernementales. C'est un résultat de la reconnaissance croissante que dans une révision aussi étendue des institutions de l'UE, il serait illogique d'exclure une analyse du besoin futur concernant le Traité Euratom.

Etats membres

- Le gouvernement autrichien a demandé "de réformer le Traité Euratom et d'inclure celui-ci dans le Traité de base"¹
- Le représentant du gouvernement du Royaume-Uni à la Convention a déclaré : "Je suis certain qu'elle [la réforme d'Euratom] sera considérée dans les procédures de la convention pour examiner s'il existe un champ d'action pour ce faire"².

La Commission européenne

En décembre 2002, la Commission a publié un document qui proposait une Constitution de l'Union européenne. Ce document indique clairement qu'il ne représente pas nécessairement les vues de la Commission. Toutefois, il a été élaboré à la demande du Président Prodi et dirigé par François Lamoureux. Ce document prévoit l'établissement d'un acte supplémentaire distinct à la Constitution sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.³

Groupes de travail de la Convention

Personnalité juridique : *"15. Le cas sous-jacent pour fusionner le Traité Euratom est le même que pour la fusion du Traité instituant la Communauté économique européenne (TCE). La fusion d'Euratom permettrait en outre de supprimer un nombre important de dispositions du Traité Euratom, qui sont identiques ou semblables au TCE. Toutefois, au vu de certains problèmes spécifiques relatifs au Traité Euratom, l'avis était que les implications éventuelles de la fusion de ce Traité devaient être examinées de manière plus approfondie"*⁴.

Représentants de la Convention

M. Hanns Farnleitner *et al.* : "[...] NOUS CONSIDÉRONS QU'IL EST IMPÉRATIF QUE LA CONVENTION ABORDE LA QUESTION CONCERNANT LE RÔLE QUE DEVRAIT JOUER LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE ET LE TRAITÉ SOUS-JACENT DANS LE CONTEXTE D'UN FUTUR SYSTÈME D'INTÉGRATION ET DE COOPÉRATION EUROPÉENNE. LE RÔLE D'EURATOM DOIT AVOIR SA PLACE PRÉCISÉMENT DANS LE DÉBAT GLOBAL SUR L'AVENIR DE L'UNION QUE NOUS MENONS ACTUELLEMENT."⁵

¹ S. "Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles concernant les problèmes de la déclaration de Laeken et l'élargissement, Principes fondamentaux de la position de l'Autriche", envoyée en annexe jointe à une lettre envoyée par le gouvernement autrichien le 27 avril 2002 au Secrétaire Général du Conseil.

² Peter Hain Débat du Parlement du Royaume-Uni sur la Convention, 2 décembre 2002.

³ Etude de faisabilité, Contribution à un projet parlementaire de constitution de l'Union européenne, Document de travail, 4 décembre 2002.

⁴ Rapport final du groupe de travail III, Personnalité juridique, 1 octobre 2002, Convention 305/02

⁵ Contribution de M. Hannes Farnleitner, M. Caspar Einem et M. Reinhard E. Bösch, membres de la Convention : "Une personnalité juridique unique – concernant l'avenir d'EURATOM", 22 octobre 2002, Convention 358/2

M. Klaus Hänsch *et al.* : "Afin de renforcer la sécurité nucléaire, la promotion de la recherche et les politiques en matière de relations extérieures dans ce domaine, le Traité Euratom devra être revu, actualisé et intégré dans le Traité constitutionnel. Simultanément, le déficit démocratique doit être réduit en introduisant la procédure de codécision".

M. Diego López Garrido *et al.* : "Nous soutenons la croissance basée sur une utilisation responsable et efficace des ressources naturelles qui respecte l'environnement et qui suit les méthodes de production qui ne nuisent pas à la santé publique (le Protocole de Kyoto). Les missions et les responsabilités de l'UE devraient nous permettre, de renforcer les politiques sur la sécurité nucléaire, de promouvoir la recherche et les relations extérieures, de revoir et actualiser le Traité Euratom".²

M. Klaus Hänsch : "Contrairement au Traité instituant la CE, le Traité Euratom n'a jamais fait l'objet d'amendements substantiels. Les conditions existant lors de la création de la Communauté européenne de l'énergie atomique ont toutefois changé de manière marquante au cours de ces cinq dernières décennies, tandis que certains manques inhérents n'ont pas été éliminés à ce jour."³

M. Josep Borrel : "Nous soutenons une croissance fondée sur l'utilisation responsable et efficace des ressources naturelles qui respecte l'environnement et qui suit les méthodes de production qui ne nuisent pas à la santé publique (le Protocole de Kyoto). Les missions et les responsabilités de l'UE devraient nous permettre :

D) de renforcer les politiques sur la sécurité nucléaire, de promouvoir la recherche et les relations extérieures, de revoir et actualiser le Traité Euratom "⁴

LE PARLEMENT EUROPÉEN :

"Alors que suite à l'expiration de la CECA, il ne reste qu'Euratom comme unique traité énergétique; tandis que le Traité Euratom devrait expirer après 50 ans d'existence en 2007"⁵

"demande que la Convention européenne modifie le Traité Euratom afin de mettre la sécurité nucléaire sous la responsabilité d'une autorité communautaire, tout comme les contrôles de sécurité nucléaire sont sous la responsabilité de l'OCSE"⁶.

Bruxelles, le 22 janvier 2003

¹ Contribution de Klaus HÄNSCH, Olivier DUHAMEL, Luís MARINHO, Linda McAVAN et Anne VAN LANCKER, membres, et Pervenche BERÈS, Maria BERGER, Carlos CARNERO GONZÁLEZ, Elena PACIOTTI et Helle THORNING-SCHMIDT, membres suppléants de la Convention. 12 juillet 2002. Convention 189/02

² Contribution de Diego López Garrido, José Borrell et Carlos Carnero, membres de la Convention: "Une Constitution européenne pour la paix, la solidarité et les droits de l'homme" 8 octobre 2002, La Convention 389/02

³ Contribution de M. Klaus Hänsch, membre de la Convention: "L'avenir du Traité Euratom", 14 octobre 2002, La Convention 344/02

⁴ Contribution de M. Josep Borrel, membre de la Convention, Carlos Carnero et Diego López Garrido membres suppléants de la Convention: "Une constitution européenne pour la paix, la solidarité et les droits de l'homme" 11 décembre 2002, La Convention européenne 455/02

⁵ Résolution du Parlement européen sur le livre vert de la Commission vers une stratégie européenne pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique (COM(2000) 769 - C5-0145/2001 - 2001/2071(COS))

⁶ Rapport sur le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Le fonctionnement de l'Office du contrôle de sécurité d'Euratom 1999-2000 (COM(2001) 436 – C5-0535/2001 – 2001/2214(COS)) Comité sur l'industrie, le commerce extérieur, la recherche et l'énergie Rapporteur: Paul Rübig, 29 mai 2002, I A5-0196/2002

