

January 18, 1968

**Presentation to the Institute of International Law
Gottingen University by Felix Oboussier, 'Potential
Impacts of Non-Proliferation Treaty Draft on the
Euratom Treaty'**

Citation:

"Presentation to the Institute of International Law Gottingen University by Felix Oboussier, 'Potential Impacts of Non-Proliferation Treaty Draft on the Euratom Treaty'", January 18, 1968, Wilson Center Digital Archive, Historical Archives of the European Union, JG-112. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard.
<https://wilson-center.drivingcreative.com/document/121317>

Summary:

This presentation, given by Felix Oboussier, discusses the potential impacts the NPT may have on the Euratom Treaty. He concludes that a definitive opinion on the whether or not the requirements and objections of non-nuclear member states have been fully taken into account seems premature.

Credits:

This document was made possible with support from Carnegie Corporation of New York (CCNY)

Original Language:

French

Contents:

Original Scan

Orig. allemand

INCIDENCES POSSIBLES DU PROJET DE TRAITE DE NON-PROLIFERATIONSUR LE TRAITE D'EURATOM

Exposé fait le 18 janvier 1968 à l'Institut
de Droit international public,
de l'Université de Göttingen*)

par

Félix OBOUSSIER

Conseiller juridique de la Commission
des Communautés européennes**)

Avant d'aborder la question des incidences du projet de traité de non-prolifération sur le Traité d'Euratom, il convient d'exposer brièvement les objectifs du traité de non-prolifération et l'essentiel de ce qu'il contient.

Ce traité est élaboré par les Etats-Unis et l'URSS qui, depuis un certain temps, se partagent la présidence de l'ENDC (Eighteen Nations Disarmament Conference) à Genève. Ce traité - et si l'on en croit son préambule - est destiné à délivrer l'humanité de la peur d'une éventuelle guerre nucléaire avec toutes ses conséquences destructrices, en empêchant la prolifération des armes atomiques dans le monde.

Le projet de traité de non-prolifération***) fait une distinction entre les puissances dites "nucléaires", c'est-à-dire, d'après la définition adoptée, les Etats qui, avant le 1er janvier 1967, avaient réalisé un engin nucléaire et l'avaient fait exploser, et les autres puissances - celles qui sont dépourvues d'armes nucléaires. Comme on le sait, seuls les Etats-Unis d'Amérique, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France et la République populaire de Chine sont des puissances nucléaires.

*) Le présent texte tient compte des amendements apportés au projet de traité de non-prolifération par les USA et l'URSS le 18 janvier 1968, amendements qui n'étaient pas encore connus au moment de l'exposé.

**) Cet exposé ne reflète que les opinions personnelles de son auteur.

***) Cf. le texte publié à Genève le 18 janvier 1968 et joint en annexe.

- 2 -

Les puissances atomiques signataires s'engagent à ne pas livrer d'engins atomiques aux autres puissances, à ne pas leur confier le contrôle de tels engins, soit directement soit indirectement, et à ne pas les aider ou encourager à développer eux-mêmes des engins nucléaires.

Les puissances non nucléaires s'engagent, de leur côté, à ne pas acquérir et à ne pas fabriquer d'engins nucléaires, à ne pas tenter d'en obtenir le contrôle et à ne pas solliciter d'aide en vue de leur réalisation.

Le respect de ces engagements doit être garanti et contrôlé par l'assujettissement des puissances non nucléaires à un régime international de contrôle de sécurité qui sera exercé par l'AIEA (Agence internationale de l'Energie atomique), organisme juridiquement autonome, rattaché aux Nations unies et ayant son siège à Vienne, ainsi que par l'engagement de tous les Etats signataires de ne livrer de matières nucléaires qu'aux seules puissances non nucléaires ayant accepté le contrôle de sécurité.

Par suite de divergences de vues entre les délégations américaine et russe, la rédaction de ce point du projet de traité a suscité de nombreuses difficultés et pris beaucoup de temps. C'est maintenant seulement que ces deux délégations ont pu parvenir à un accord sur une proposition de texte commune, dont nous étudierons les détails ultérieurement.

Il n'est guère de traité international qui ait fait couler autant d'encre que le traité de non-prolifération dont nous venons d'esquisser les grandes lignes. La presse et les politiciens de toutes nuances du monde libre, notamment de la République fédérale d'Allemagne, ne lui ont pas ménagé leurs critiques, leurs principaux arguments étant les suivants :

- 3 -

- 1) On dit que le traité de non-prolifération est un "Diktat" de deux puissances mondiales, les USA et l'URSS, qui, sans tenir aucun compte des intérêts des autres Etats, notamment des puissances moyennes et des petites puissances, cherchent à s'entendre directement sur le dos de celles-ci. Que cet argument soit fondé ou non, il est un fait que, pour assurer la survie de l'humanité tout entière, il faut qu'un terrain d'entente puisse être trouvé entre ces deux super-puissances, afin que soit sauvegardée la paix et écarté le danger d'un règlement de comptes nucléaire qui signifierait pour les intéressés comme pour les autres une mort et une destruction certaines.
- 2) On reproche encore au traité de ne pas constituer une véritable mesure de désarmement nucléaire, puisqu'il laisse intact l'arsenal existant. Bien qu'entièrement justifiée cette critique a perdu une partie de sa valeur lors de l'insertion du nouvel Article VI dans le dernier projet de traité. Aux termes de cet article, les Etats signataires s'engagent à poursuivre les négociations visant à mettre fin à la course aux armements nucléaires et à conclure un accord général du désarmement sous contrôle international. La réalité se présente, hélas, sous un jour tout différent. En effet, l'année 1967 a été marquée par une reprise de la course aux armements et par un développement accru des armes nucléaires. Que ce fait s'explique ou se justifie par la crainte qu'inspirent à l'URSS et aux USA les progrès manifestes réalisés par la Chine rouge dans le domaine nucléaire, cela est une autre histoire.
- 3) Le traité de non-prolifération, dit-on par ailleurs, expose les puissances non nucléaires à un danger de chantage de la part des grandes puissances. Argument irréfutable en soi, notamment lorsqu'on songe à la situation difficile dans laquelle se trouve certains voisins de la République populaire de Chine.

- 4 -

- 4) Le traité de non-prolifération entraînerait le développement de la recherche et de l'industrie dans les Etats non nucléaires. A première vue, cet argument paraît convaincant. Il se trouve cependant invalidé par le fait que les USA et l'Union soviétique se sont mis d'accord pour insérer dans le texte du traité de nouvelles dispositions (Articles IV et V) aux termes desquelles tous les Etats jouissent du droit inaliénable de poursuivre leurs recherches dans le domaine nucléaire et de continuer à produire de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination aucune, ainsi que de participer à l'échange de connaissances techniques et scientifiques sur les applications pacifiques de l'énergie nucléaire (Art. IV); l'Article V, quant à lui, reconnaît aux Etats non nucléaires, dans certaines conditions, le droit d'appliquer et d'utiliser à des fins pacifiques des engins nucléaires et de procéder à des explosions de caractère pacifique. Il est certain, cependant, que sur le plan du développement de la recherche et de l'industrie à des fins même pacifiques, les puissances nucléaires se trouvent dans une situation privilégiée par rapport aux puissances non nucléaires. La raison en est que, dans les premières, le financement de la recherche nucléaire est assuré essentiellement par le budget de la défense. De nombreuses inventions importantes pour le développement pacifique de l'énergie nucléaire ont été réalisées, ont été perfectionnées et ont atteint la maturité industrielle dans le cadre d'un programme militaire.
- 5) Le traité serait discriminatoire pour les puissances non nucléaires et limiterait leur souveraineté en leur appliquant le régime international du contrôle de sécurité auquel les puissances nucléaires ne sont pas astreintes.

L'objection est fondée. Cependant, les efforts déployés par les puissances non nucléaires pour parvenir à un compromis ne semblent pas obligatoirement voués à un échec. Rappelons la déclaration publique faite le 2 décembre 1967, par le Président des Etats-Unis : en cas d'entrée en vigueur du traité de non-prolifération, le Gouvernement américain soumettrait l'ensemble de ses activités de recherche et de son industrie nucléaire de caractère pacifique au contrôle de l'Agence de Vienne. Le lendemain, le Gouvernement britannique suivait cet exemple dans une déclaration à la Chambre des Communes. Reste à savoir si

EUR/C/1124/68 f

- 5 -

l'Union soviétique adoptera la même attitude et si elle continuera à résister à la pression que ses alliés exercent sur elle.

- 6) Enfin, les six Etats membres des Communautés européennes reprochent au traité de non-prolifération de constituer une menace pour l'édifice communautaire qu'ils ont érigé. Cet argument qui, compte tenu du grand nombre de puissances non nucléaires intéressées, semble disparaître dans le flot des critiques émises, mais qui revêt une importance décisive pour nous, qui ne voulons pas voir se désintégrer l'oeuvre d'unification européenne déjà accomplie, mérite une étude plus approfondie.

En examinant la question de l'incidence d'une adhésion au traité de non-prolifération sur les engagements pris par les Etats membres de la Communauté européenne de l'Energie atomique lors de la signature du Traité d'Euratom, nous devons garder présents à l'esprit les points suivants :

- 1) Seuls les Etats pris individuellement et non pas la Communauté européenne de l'Energie atomique en tant que telle, peuvent adhérer au traité de non-prolifération;
- 2) Les six pays de la Communauté comprennent une puissance nucléaire - la France - et cinq puissances non nucléaires - l'Allemagne, l'Italie et le Benelux. En outre, il est certain que la France n'adhérera pas au traité de non-prolifération. En ce qui concerne les cinq autres pays, il est assez probable qu'ils signeront le traité. On ne saurait cependant l'affirmer tant que le texte définitif de ce traité n'aura pas été arrêté.

A l'origine du conflit qui oppose le traité de non-prolifération au Traité d'Euratom, il y a évidemment le contrôle de sécurité. Mais les dispositions du Traité d'Euratom concernant la propriété de la Communauté, l'approvisionnement, le marché commun, les investissements et la protection sanitaire peuvent également engendrer des conflits.

La Communauté européenne de l'Energie atomique a son propre système de contrôle de sécurité. Il est décrit au Chapitre VII du Traité d'Euratom dont il constitue un des éléments essentiels.

Les Etats membres ont chargé la Communauté de veiller, grâce à un régime de contrôle adéquat, à ce que les matières nucléaires ne soient pas détournées des fins auxquelles elles sont destinées. L'exécution de cette tâche est confiée à la Commission par les Articles 77 et suivants. Ces articles et les règlements d'application qui s'y rapportent fixent les modalités d'exécution de ladite tâche. Pour les besoins de notre examen, il suffit de retenir qu'aux termes du Traité d'Euratom, seuls doivent être contrôlés les combustibles nucléaires et non les installations qui les utilisent; en outre, les entreprises qui se servent de combustibles nucléaires doivent en dresser l'inventaire et le communiquer mensuellement à la Communauté, en indiquant les utilisations faites. La Commission d'Euratom a en outre le droit d'envoyer à tout moment des inspecteurs dans les entreprises où se trouvent des combustibles nucléaires, afin de vérifier la concordance des rapports envoyés et des stocks effectifs, ainsi que les usages auxquels les combustibles ont réellement servi.

Or, les engagements que prend un Etat lorsqu'il accepte le contrôle de sécurité de l'Agence de Vienne sont entièrement différents, ainsi que le montre l'Article XII des statuts de cette Agence. Aux termes de cet article, l'Agence est investie des pouvoirs ci-après :

- 1) Etude et approbation des plans relatifs aux installations nucléaires, y compris les réacteurs, pour s'assurer que lesdites installations ne peuvent servir à des fins militaires et qu'elles répondent aux exigences de l'AIEA en matière de sécurité et de santé publiques.

- 7 -

- 2) Droit de s'assurer que les ordonnances relatives à la sécurité et à la santé publiques, promulguées par l'Agence, sont respectées.
- 3) Droit d'exiger des entreprises soumises au contrôle la tenue et la présentation des pièces comptables et des données d'exploitation concernant l'installation, les matières de départ et notamment les matières fissiles qu'elle utilise.
- 4) Droit d'exiger des rapports sur l'état des travaux de construction d'installations nucléaires.
- 5) Approbation des procédés appliqués au retraitement chimique des combustibles irradiés et droit de s'assurer que les matières fissiles retraitées ou produites servent uniquement à des fins pacifiques et - point qui mérite une attention particulière - restent soumises au contrôle de sécurité, même en cas de cession à des tiers. L'AIEA jouit donc de ce que l'on appelle un "droit de suite" pour tous les combustibles nucléaires.
- 6) Droit d'envoyer des inspecteurs ayant accès, à tout moment et en tout lieu, aux installations et aux matières soumises au contrôle de sécurité.

L'Article XII des statuts de l'AIEA ne constitue cependant qu'un règlement cadre, les modalités d'exécution étant édictées par le Conseil d'administration de l'Agence. Les dispositions actuellement en vigueur devront sans aucun doute être réexaminées et modifiées, de sorte qu'il est encore impossible de dire comment se présenteront les dispositions qui régleront les modalités du contrôle de sécurité dans le cadre du traité de non-prolifération, ni comment elles seront appliquées. C'est là un important facteur d'incertitude pour l'appréciation de la portée des engagements découlant de l'acceptation du système de contrôle de sécurité de l'Agence de Vienne. Il est néanmoins permis de constater que ces dispositions présentent de nombreuses analogies avec celles d'Euratom.

- 8 -

Je rappelle notamment l'obligation de rendre compte à l'organisme de contrôle et d'assurer à ses inspecteurs toute liberté d'accès. Les dispositions de l'AIEA vont cependant au-delà de celles d'Euratom, en ce sens qu'elles ne se limitent pas au contrôle des combustibles nucléaires, mais qu'elles s'étendent à celui des installations et à la présentation des plans, dessins et rapports sur l'état des travaux de construction les concernant. Nous montrerons, en outre, qu'un autre fait important est que le contrôle d'Euratom porte uniquement sur le territoire de ses Etats membres, tandis que l'Agence de Vienne, dans l'exercice de son droit de suite, n'admet l'exportation de combustibles nucléaires que si l'Etat importateur se soumet également au contrôle de sécurité.

Il convient d'insister tout particulièrement sur le fait que le contrôle d'Euratom ne saurait être purement et simplement remplacé par celui de l'AIEA. En acceptant le Traité d'Euratom, les Etats membres de la Communauté se sont soumis sans aucune distinction à un contrôle de sécurité commun et ont attribué les compétences nécessaires à la Communauté en tant qu'institution supranationale. Le principe essentiel du contrôle de sécurité prévu par le Traité d'Euratom est celui de la non-discrimination entre les Etats membres. Ce Traité ne fait aucune distinction entre puissances nucléaires et puissances non nucléaires. La France est assujettie aux mêmes dispositions de sécurité que les autres Etats membres de la Communauté européenne de l'Energie atomique. Seules les matières nucléaires se trouvant dans des dispositifs spéciaux et des installations militaires sont soustraites au contrôle. Une substitution du contrôle de l'AIEA à celui d'Euratom aurait pour effet une discrimination entre les Etats membres et la création de deux catégories de membres au sein de la Communauté européenne, la France ne voulant pas signer le traité de non-prolifération et ne tombant d'ailleurs pas, en tant que puissance nucléaire, sous le coup du contrôle de l'AIEA. Il en résulterait une division intracommunautaire qui entraînerait inévitablement la dégradation de la Communauté par suite des incidences - dont nous encore étudier le détail - sur d'autres secteurs relevant du Traité d'Euratom.

- 9 -

C'est pourquoi il s'agit essentiellement de savoir si les Etats membres qui sont disposés à signer le traité accepteront, en dehors du contrôle d'Euratom, de se soumettre à un second contrôle, celui de l'AIEA, sur leur territoire national. Il existe des exemples d'un tel double contrôle.

Sur le territoire de la Communauté, des systèmes de contrôle extérieurs ont déjà coexisté avec le contrôle de sécurité d'Euratom. C'est ainsi que le Gouvernement américain a soumis à son propre contrôle les combustibles nucléaires fournis au titre des accords bilatéraux qu'il a conclus avec les Etats membres. Il est vrai que cela n'a été possible que parce que les accords correspondants conclus avec les Etats-Unis par les différents Etats membres précédaient l'entrée en vigueur du Traité d'Euratom et qu'en vertu des dispositions formelles de l'Article 105, ils ne pouvaient être remis en cause par la Commission.

On pourrait également rappeler le contrôle de sécurité exercé par l'OCDE, à l'intérieur de la Communauté, sur les installations d'Eurochemie à Mol, parce qu'il s'agit en l'espèce d'une entreprise créée dans le cadre de l'OCDE. La convention relative à l'institution d'un contrôle de sécurité par l'ENEA, l'Agence européenne de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, située à Paris, contient en effet elle aussi des prescriptions relatives à un contrôle de sécurité exercé par cette institution. Il est cependant expressément stipulé dans la Convention que l'ENEA doit, sur le territoire national des Etats membres de la Communauté européenne de l'Energie atomique, déléguer ses attributions en matière de contrôle de sécurité aux organes compétents de cette dernière ; en outre, les modalités d'exécution devront être arrêtées dans un accord particulier qui reste encore à conclure entre l'OCDE et la CEEA.

En l'espèce - et ceci est important - aucune coexistence de deux systèmes de contrôle n'est donc prévue ; mais ce qui a été prévu, en revanche, c'est une délégation des pouvoirs de contrôle d'une institution à une autre.

- 10 -

Sur le plan juridique, il y a lieu de souligner, en ce qui concerne le Traité d'Euratom, que les Etats membres, après avoir donné pouvoir à la Communauté d'exercer le contrôle de sécurité, ne sauraient souscrire d'engagements contractuels qui seraient incompatibles, voire inconciliables, avec les droits de la Communauté et qui compromettraient l'efficacité du contrôle exercé par Euratom. Dans ce sens, les prescriptions du Traité d'Euratom sur le contrôle de sécurité par la Communauté ont un caractère exclusif.

D'ailleurs, c'est précisément l'expérience acquise en matière de contrôles bilatéraux qui a montré que l'exercice d'un double contrôle, une fois par Euratom et une autre fois par l'Agence de Vienne, serait une source de graves contretemps et représenterait une lourde charge administrative et financière pour l'industrie. Or, ce serait en définitive ce qui se passerait si les Etats membres de la Communauté européenne de l'Energie atomique devaient signer le traité de non-prolifération, car ces mêmes Etats auraient à se soumettre à ce contrôle de sécurité sans échapper pour autant à celui d'Euratom car, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas dans le pouvoir des différents Etats membres de substituer le contrôle de Vienne à celui d'Euratom.

Signalons enfin que le système de contrôle de l'AIEA représentera une charge et une entrave pour l'industrie des Etats membres non nucléaires de la Communauté qui l'auront accepté, ce qui ne sera pas le cas pour l'industrie des pays qui n'auront pas souscrit le traité. En effet, l'industrie de ces Etats membres ne peut exporter des installations nucléaires et des combustibles pour les alimenter que dans les pays qui se seront soumis au contrôle de l'AIEA. En revanche l'industrie française ne serait pas assujettie à de telles restrictions et pourrait ainsi se créer une position privilégiée.

Ajoutons encore que l'on envisage d'étendre le contrôle de l'AIEA aux activités nucléaires exercées par un Etat signataire ne disposant pas d'armes nucléaires non seulement sur son propre territoire national, mais également sur d'autres territoires. Le projet conjoint russo-américain d'article du traité relatif au contrôle (art. III) prévoit en effet que le contrôle de sécurité se rapporte à l'ensemble de l'activité nucléaire d'une puissance non nucléaire dans les limites de son territoire national, ainsi qu'à l'activité "carried out under its control anywhere", c'est-à-dire

- 11 -

"en tout lieu où s'exerce cette activité soumise à son contrôle". Il est possible que cette disposition soulève des problèmes dans le cas d'installations communes implantées dans les pays qui ne sont pas soumis au contrôle de l'AIEA. A titre d'exemple, je citerai le Centre de recherches commun franco-allemand de Grenoble et la centrale nucléaire commune franco-belge SENA, près de Chooz, en territoire français. Comme nous l'avons vu, la France n'est pas assujettie au contrôle de Vienne. Tout dépend donc de l'interprétation qui sera donnée à l'expression "under its control". Si par "contrôle" on entend seulement un "contrôle financier" dans le sens d'une participation majoritaire, assurant un droit de décision sur l'installation commune, ceci ne devrait soulever aucune difficulté, car les participations communes sont conclues sur une base paritaire, ce qui exclurait une mise en minorité et partant "un contrôle". Une interprétation différente, par exemple dans le sens d'une "cogestion", aurait cependant pour conséquence un assujettissement de l'activité nucléaire belge à Chooz, ou de l'activité allemande à Grenoble, au contrôle de sécurité. Mais l'AIEA ne peut exercer de contrôle sur un territoire national qui ne serait pas lui-même soumis à ce contrôle. Ainsi une telle interprétation de la clause en question obligerait-elle les pays dépourvus d'armes nucléaires et leur industrie privée à ne réaliser de projets communautaires qu'avec et dans les pays qui ont également accepté le contrôle de l'AIEA, ce qui aboutirait à une restriction inopportune de la recherche et de la liberté d'investissement. Qui plus est, le pouvoir de décision des organes de la Communauté en matière de réalisation de certains projets de recherche dans différents Etats membres pourrait en être affecté.

En outre, il se pose à la Communauté un problème découlant de son droit de propriété sur toutes les matières fissiles spéciales.

En vertu des dispositions du Chapitre VIII, Articles 86 et suivants du Traité d'Euratom, toutes les matières fissiles spéciales sont la propriété de la Communauté, dans la mesure où elles sont soumises, aux termes du Chapitre VII, au contrôle de sécurité d'Euratom, ce qui montre bien l'étroite interdépendance qui existe entre le droit de propriété de la Communauté et son droit de contrôle. Les Etats membres ont reconnu dans un Protocole annexé au Traité l'inviolabilité et l'immunité des biens et avoirs d'Euratom.

- 12 -

et les ont soustraits aux droits de souveraineté nationaux et aux juridictions nationales. Les Etats membres ne peuvent en conséquence, en adhérant au traité de non-prolifération, assujettir les biens et avoirs de la Communauté au contrôle d'une autre organisation internationale, en l'occurrence l'AIEA.

En outre, le fait que, dans l'exercice de son droit de suite, l'Agence de Vienne subordonne l'exportation de ces matières de la Communauté vers un pays tiers à son autorisation est inconciliable avec le droit de propriété de la Communauté puisqu'en vertu du Traité d'Euratom l'autorisation en question est exclusivement du ressort de la Commission.

Enfin, des problèmes particuliers se posent en ce qui concerne les installations propres de la Communauté. On trouve des installations et équipements du Centre commun de Recherches nucléaires en Italie, en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, tous localisés par conséquent dans des pays dépourvus d'armes nucléaires. On peut se demander alors dans quelle mesure l'adhésion d'un Etat membre au traité de non-prolifération et, partant, son assujettissement au contrôle de sécurité par l'AIEA, imposerait à la Communauté elle-même l'obligation de faire rapport à l'AIEA, de présenter les plans et les données d'exploitation à l'AIEA, ainsi que d'autoriser l'accès de son territoire aux inspecteurs. Ce point appelle les remarques suivantes :

En vertu de l'Article 195 du Traité d'Euratom, les organes de la Communauté sont tenus à l'applidation des réglementations nationales relatives à l'accès aux minerais, aux matières brutes et aux matières fissiles spéciales qui ont été édictées pour des motifs d'ordre public et de santé publique. Il y a donc lieu d'examiner si les prescriptions de l'AIEA en matière de contrôle, reconnues par un Etat membre comme applicables sur son territoire, doivent être considérées comme des réglementations d'ordre public et de santé publique. Dans la mesure où les prescriptions de l'AIEA établissent des normes sanitaires, il y a lieu de répondre par l'affirmative. En revanche, on peut douter que les prescriptions relatives au contrôle de l'emploi de combustibles nucléaires par l'AIEA soient des réglementations d'ordre public, c'est-à-dire des dispositions ayant exclusivement le caractère d'une loi de police.

- 13 -

Mais, même si l'on voulait reconnaître à un Etat membre le droit d'édicter, indépendamment du droit communautaire, des réglementations nationales d'ordre public, ces réglementations devraient, en tout état de cause, être compatibles avec les réglementations du Traité d'Euratom et ne contredire en rien les réglementations que prévoit le Traité d'Euratom et dont l'Etat membre intéressé a, par son adhésion à la Communauté, reconnu le caractère obligatoire. C'est ce qui résulte de l'Article 192 du Traité d'Euratom, aux termes duquel les Etats membres de la Communauté s'engagent à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission et s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du Traité d'Euratom. C'est pourquoi, en adoptant les dispositions relatives au contrôle de sécurité par l'AIEA, l'Etat concerné enfreindrait les obligations qui lui sont imposées par l'Article 192. Il s'ensuivrait que la Communauté et ses organes ne seraient pas tenus à l'application de ces dispositions.

D'ailleurs la Communauté jouit, aux termes de l'Article 191 du Traité, des privilèges et des immunités définis par un Protocole annexé au Traité. Il s'ensuit notamment que les locaux et les bâtiments de la Communauté sont eux aussi inviolables. Les fonctionnaires chargés de missions nationales, notamment de police, ne peuvent y accéder qu'avec l'autorisation de la Communauté. Ainsi celle-ci peut-elle refuser l'autorisation en question à un inspecteur de l'AIEA ainsi qu'à un ressortissant de l'Etat membre accompagnant ledit inspecteur et leur interdire l'accès aux installations communautaires.

Mais des conflits entre le Traité d'Euratom et le traité de non-prolifération peuvent également se produire dans des domaines autres que ceux qui sont en rapport avec le contrôle de sécurité et avec les biens et avoirs de la Communauté. D'autres dispositions du Traité d'Euratom peuvent aussi donner éventuellement matière à litige :

En premier lieu, rappelons les dispositions en matière d'approvisionnement de la Communauté en combustibles nucléaires. Ces dispositions prévoient une politique commune d'approvisionnement, selon le principe de l'égal accès aux ressources de toutes les personnes et entreprises de la Communauté. C'est pour assurer l'application de cette politique commune d'approvisionnement et le respect du principe de l'égalité d'accès qu'a été constituée l'Agence d'approvisionnement, dotée du droit exclusif de conclure des contrats de fourniture de minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales en provenance de pays appartenant ou non à la Communauté, ainsi que d'un droit d'option sur les combustibles nucléaires produits dans la Communauté. Par conséquent, la fourniture de combustibles nucléaires et l'approvisionnement en combustibles nucléaires ne sont plus du ressort des différents Etats membres. Dès lors, si les Etats membres de la Communauté ne disposant pas d'armes nucléaires n'adhèrent pas tous au traité de non-prolifération, il est manifeste que l'interdiction, édictée par le traité en question, d'approvisionner les Etats membres précités qui n'ont pas signé ledit traité et ne se sont donc pas soumis au contrôle de l'AIEA, est incompatible avec le principe de la non-discrimination entre les personnes et entreprises de la Communauté en matière d'approvisionnement en combustibles nucléaires, centralisé par l'Agence. Il est expressément interdit à celle-ci d'opérer une discrimination entre les utilisateurs (art. 52, par. 2, alinéa 2). Elle ne peut prendre en considération que les conditions dont les fournisseurs n'appartenant pas à la Communauté ont assorti leurs livraisons. Il s'ensuit que l'Agence ne peut prendre en considération les conditions posées par un fournisseur dans la Communauté, dès lors qu'elles sont incompatibles avec les principes du Traité d'Euratom. Mais c'est précisément l'interdiction d'approvisionner un ressortissant d'un Etat membre, non signataire du traité de non-prolifération, qui serait incompatible. Dès lors qu'un Etat à la fois fournisseur et membre interdirait ou entraverait, de quelque manière que ce soit, l'exportation de combustibles nucléaires de son territoire vers un autre Etat membre non signataire du traité de non-prolifération, l'Agence ne serait plus en mesure d'assurer l'approvisionnement régulier de tous les utilisateurs de la Communauté.

- 15 -

Ce qui précède s'applique également à l'exercice du droit d'option par l'Agence, en application des articles 59 et 62. Ce droit ne saurait être exercé dans le cas d'une entreprise d'un Etat membre signataire du traité de non-prolifération, s'il s'agit de l'approvisionnement d'une entreprise située sur le territoire d'un Etat membre qui n'a pas souscrit audit traité.

Mais tous les Etats membres se sont engagés à garantir le libre exercice des fonctions de l'Agence sur leurs territoires (Article 56, alinéa 1). Si un Etat membre, après avoir adhéré au traité de non-prolifération, devait interdire l'exportation des matières fissiles vers d'autres Etats membres n'ayant pas signé ledit traité, ce fait constituerait une infraction.

Parmi les autres dispositions du Chapitre VI qui seraient ainsi affectées, il y a encore lieu de citer les suivantes :

- a) En vertu de l'Article 59 b), alinéa 2, la Commission ne peut interdire l'exportation de combustibles nucléaires que si les intérêts généraux de la Communauté ne sont pas respectés. Or, ceux-ci ne coïncident nullement avec les intérêts particuliers d'un Etat membre. Ce point crée donc un conflit entre la mission de la Commission, d'une part et, d'autre part, les obligations assumées, en tant que signataire du traité de non-prolifération, par un Etat membre à partir duquel les exportations doivent être faites.
- b) L'établissement de ce qu'il est convenu d'appeler des "liens particuliers", reconnus par la Commission lorsque ceux-ci doivent servir à l'exécution d'un programme commun associant des entreprises de la Communauté, soulèverait des difficultés au cas où ces entreprises appartiendraient à des Etats membres signataires et non signataires du traité (Article 62, alinéa 2).

- c) S'il est vrai que l'Article 195 du Traité Euratom impose à l'Agence et aux entreprises communes le respect des conditions posées à l'accès aux minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales par les réglementations nationales édictées pour des motifs d'ordre public, ces réglementations ne doivent cependant pas entraver les fonctions de l'Agence de telle sorte qu'elle ne soit plus en mesure d'assurer, en confrontant les offres des producteurs avec la demande des utilisateurs, l'égal accès de toutes les personnes et entreprises de la Communauté aux combustibles nucléaires. L'Article 67 du Traité Euratom établit expressément que ces réglementations nationales sont inadmissibles.
- d) La libre circulation de "petites quantités" de combustibles nucléaires dans la Communauté, prévue à l'Article 74, que la Commission s'efforce constamment d'assurer, deviendrait impossible en cas d'approvisionnement d'Etats membres dépourvus d'armes nucléaires, n'ayant pas signé le traité de non-prolifération.
- e) De même serait entravée la libre pratique du traitement à façon, visée à l'Article 75.

En conséquence, il y a lieu de retenir que les principes essentiels de l'approvisionnement seraient compromis, voire annulés, dès lors que les Etats membres de la Communauté devraient être divisés en Etats signataires et en Etats non signataires du traité de non-prolifération, excepté si la France, Etat doté d'armes nucléaires, était le seul à ne pas signer le traité précité.

Une caractéristique essentielle de la Communauté européenne de l'Energie atomique est en outre, en vertu des dispositions du Chapitre IX, l'existence d'un marché commun nucléaire. Aux termes de ces dispositions, toutes les matières nucléaires peuvent circuler sur le territoire du marché commun nucléaire sans restrictions nationales. Les Etats membres se sont expressément engagés (Article 93) à abolir toutes les restrictions à l'importation et à l'exportation qui s'opposeraient audit marché commun. La signature du traité de non-prolifération par un Etat

- 17 -

membre entraînerait cependant de nouvelles restrictions de ce genre. Etant donné que l'Etat membre en cause doit, d'après le traité, s'engager à ne livrer qu'aux puissances non nucléaires signataires du traité, qui ont accepté le contrôle de l'AIEA, cet Etat devrait interdire toute exportation vers les Etats membres qui n'ont pas signé le traité. Le bon fonctionnement du marché commun dans la Communauté serait ainsi remis en question, comme nous l'avons déjà vu lors de la discussion des règlements relatifs à l'approvisionnement. Une telle interdiction d'exportation est donc incompatible avec les engagements contractés par l'Etat membre en vertu de l'Article 192 du Traité d'Euratom.

Il ne semble pas admissible qu'un Etat membre puisse invoquer le droit, que lui confère l'Article 36 du Traité de la CEE, de décider une interdiction d'exportation pour des raisons de sécurité et d'ordre publics. En effet, d'une part, une telle interdiction ne doit pas, comme l'Article 36 du Traité CEE l'indique expressément, constituer une restriction cachée du commerce entre les Etats membres, et, d'autre part, on peut se demander si une interdiction d'exportation décidée en vertu des obligations découlant de l'Article III du traité de non-prolifération constitue une mesure de sécurité et d'ordre publics de caractère purement politique.

Le fait que, comme nous l'avons dit plus haut, les Etats qui ont accepté le contrôle de l'AIEA sont tenus de soumettre, pour approbation à l'AIEA, les plans relatifs à la construction des installations et équipements, introduit des critères de contrôle totalement étrangers au Traité d'Euratom. A ce propos, les milieux industriels ont fait valoir que l'espionnage industriel était ainsi rendu possible ou tout au moins qu'il ne saurait être exclu. On peut également concevoir que les firmes industrielles importantes de la Communauté aient tendance à réserver leurs gros investissements à la France, afin d'échapper au contrôle de l'AIEA.

Ainsi, non seulement le libre choix du site dans la Communauté serait mis en question, mais il serait encore influencé par des facteurs autres que les considérations d'ordre purement économique ou technique. A ce sujet, on se rappellera les avantages déjà mentionnés dont jouissent pour leurs exportations les industries situées en France. Cette entrave à la liberté d'investissement nuirait au développement uniforme et équilibré de l'industrie nucléaire communautaire.

Enfin, il convient de citer également les dispositions du Chapitre III du Traité d'Euratom concernant la protection sanitaire. Une des tâches essentielles de la Communauté est d'établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire des populations et des travailleurs et de veiller à leur application (Art. 2 b). Puisque, dans le cadre des tâches qui lui sont confiées, l'AIEA contrôle, elle aussi, l'observation des règlements qu'elle a fixés dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publiques, il pourrait y avoir conflit entre ces deux législations auxquelles un Etat membre d'Euratom se soumet en adhérant au traité de non-prolifération, si, aux termes de ce traité, l'AIEA poursuivait ses activités en matière de protection sanitaire dans le cadre du contrôle de sécurité.

Tels sont donc les problèmes auxquels devrait éventuellement faire face tout Etat membre de la Communauté européenne qui signerait le traité de non-prolifération.

Si nous partons de la nécessité politique d'aboutir à un traité interdisant, dans l'intérêt de tous les pays et de l'humanité tout entière, la prolifération et le développement des armes nucléaires, nous ne pouvons nous borner à constater l'existence ou l'éventualité de situations pouvant se solder par un conflit. Nous ne pouvons pas non plus nous contenter de conclure purement et simplement qu'un

- 19 -

Etat membre doit renoncer à la signature du traité de non-prolifération en raison des engagements qu'il a pris vis-à-vis de la CEEA. Une telle conclusion ne servirait en rien cet Etat. Compte tenu du monopole détenu actuellement par les Etats-Unis sur le plan des fournitures des matières fissiles spéciales au monde libre, le développement de l'industrie nucléaire du pays en cause dépend des livraisons américaines. Il est vrai que les utilisateurs de la Communauté sont approvisionnés dans le cadre de l'Accord de Coopération Euratom/USA. Les Etats-Unis se sont engagés vis-à-vis de la Communauté à effectuer les livraisons et la Communauté n'a même pas la possibilité d'adhérer au traité de non-prolifération. Par conséquent, en ce qui concerne la Communauté, les Etats-Unis ne peuvent faire valoir l'engagement d'interdire les livraisons aux Etats n'ayant pas accepté le contrôle de l'AIEA, engagement qu'ils prennent dans le cadre du traité de non-prolifération. Il y a là suffisamment matière à de sérieux litiges sur le plan juridique et politique et - grave élément d'insécurité - il est impossible d'en prévoir l'issue. Il faut donc, afin que le traité de non-prolifération atteigne son objectif, mais aussi afin de sauvegarder l'unité de la Communauté, trouver les moyens et les solutions permettant de concilier les deux traités.

Comment est-ce possible ?

En vertu de l'Article 192 du Traité d'Euratom, les Etats membres de la Communauté doivent - comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises - non seulement prendre toutes les mesures nécessaires pour remplir les obligations qui leur incombent, mais encore éviter tout ce qui pourrait compromettre la réalisation des objectifs du Traité d'Euratom. Chaque Etat membre, qui envisage de signer le traité de non-prolifération, doit, par conséquent, examiner d'abord sous sa propre responsabilité et dans le cadre de ses propres compétences si une telle signature est compatible avec les engagements qu'il a pris dans le cadre du Traité d'Euratom et avec les objectifs de ce traité. Toutefois, la décision finale en la matière - ceci mérite d'être particulièrement souligné - n'appartient pas à l'Etat membre lui-même mais à la Commission. La procédure à suivre est prévue à l'Article 103.

D'après cet article, l'Etat membre doit communiquer à la Commission le projet d'accord, en l'occurrence, le projet de traité de non-prolifération, qu'il envisage de conclure avec un pays tiers ou avec une organisation internationale, dans la mesure où cet accord intéresse le champ d'application du Traité d'Euratom (Art. 103, paragraphe 1).

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la communication, la Commission doit faire connaître à l'Etat membre ses éventuelles objections contre le traité de non-prolifération (Article 103, paragraphe 2).

L'Etat membre ne peut alors conclure l'accord (dans le cas présent signer le traité de non-prolifération) qu'après avoir levé les objections de la Commission ou avoir obtenu une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes au sujet de la compatibilité des clauses du traité de non-prolifération contestées par la Commission avec les dispositions du Traité d'Euratom (Art. 103, paragraphe 3). La décision de la Commission ne peut donc être annulée ou modifiée que par la Cour de Justice des Communautés européennes, mais non pas par une résolution du Conseil de Ministres, qu'elle soit prise à la majorité qualifiée ou à l'unanimité.

Compte tenu des dispositions de l'Article 103, les Etats membres non nucléaires de la Communauté ont d'ores et déjà entamé des consultations avec la Commission. En fait, il ne s'agit pas encore de la procédure prévue par l'Article 103 car, d'après celle-ci, la Commission ne peut statuer que sur un projet de traité prêt à la signature. Or, la position des différents Etats membres vis-à-vis du traité de non-prolifération est très délicate, car, parmi les Etats membres, seul le Gouvernement italien participe, dans le cadre de l'ENDC, aux négociations relatives à ce traité et, vu le grand nombre de ses partenaires et de futurs signataires du traité, il sera très difficile d'obtenir une modification du texte une fois qu'il sera prêt à la signature. Ce n'est donc qu'à un stade antérieur des négociations qu'il pourrait être donné suite à une demande de modification. La seule solution valable et présentant des

- 21 -

chances de succès semble, par conséquent, être celle de consultations préparatoires entre les Etats membres et la Commission. Cependant, la France étant une puissance nucléaire et n'envisageant pas de signer le traité pour des raisons qu'elle a déjà exposées, le Gouvernement français a émis des objections contre la procédure suivie par les Etats membres, en soulignant que le traité de non-prolifération posait des problèmes d'ordre purement politique, avant tout sur le plan de la défense nationale et de la politique étrangère, pour lesquelles les institutions de la Communauté - notamment la Commission - ne sont pas compétentes.

En outre, la Commission et le Gouvernement américain procèdent à des consultations dans le cadre de l'Accord Euratom/Etats-Unis. Enfin, les Etats membres intéressés entretiennent des relations directes à ce sujet avec les Etats-Unis.

Comment peut-on arriver à concilier les clauses du Traité d'Euratom et du futur traité de non-prolifération ? Il semble que les Etats membres non nucléaires, d'une part, et la Commission, d'autre part, soient d'accord pour concentrer leurs efforts sur les points suivants :

- 1) Le contrôle de l'AIEA ne doit porter que sur les combustibles nucléaires; dans le cadre du traité de non-prolifération, il ne doit pas s'appliquer aux installations nucléaires industrielles et aux instituts de recherche.
- 2) Le contrôle de l'AIEA ne doit ni se substituer, ni se superposer au contrôle d'Euratom. Il doit simplement vérifier l'efficacité du contrôle d'Euratom quant à la réalisation des objectifs du traité de non-prolifération et au respect des obligations en découlant.

- 3) La nature et l'ampleur de la vérification par l'AIEA de l'efficacité du contrôle d'Euratom feront l'objet d'un accord particulier qui doit être négocié et conclu entre Euratom, en tant que représentant des Etats membres signataires du Traité, et l'AIEA. Cet accord est indispensable si l'on veut empêcher l'AIEA de modifier unilatéralement, par simple décision du Conseil d'Administration prise à la majorité, la nature et l'étendue des dispositions relatives au contrôle.
- 4) La position d'Euratom vis-à-vis de l'AIEA ne doit pas être affaiblie. C'est pourquoi les clauses du projet de traité de non-prolifération qui prévoient l'entrée en vigueur automatique du contrôle AIEA après un certain délai et sans qu'il soit tenu compte du résultat des négociations (clause "guillotine") sont inacceptables.

L'examen des modifications qui ont été apportées au projet de traité au cours des négociations montre que les Etats-Unis se sont toujours efforcés de tenir compte des objections et des critiques formulées par les Etats amis et alliés. Les Etats-Unis ont notamment pris en considération la situation particulière de la Communauté et de ses Etats membres et défendu les points susmentionnés devant la délégation soviétique.

Au premier abord, si l'on fait une comparaison entre les exigences de la Communauté et de ses Etats membres et les dispositions du projet de traité de non-prolifération établi en commun, le 18 janvier 1968, par les deux Présidents de l'ENDC, on constate que :

- 1) Le contrôle de sécurité se limite, en vertu de l'Article III, § 1, aux matières premières et matières fissiles spéciales : le texte ne mentionne plus les installations.
- 2) Ce même Article III, § 1, ne parle plus de la conclusion avec l'AIEA, d'un accord relatif au contrôle de sécurité, mais simplement de l'obligation d'assurer le respect des engagements découlant du traité. Il s'agit

- 23 -

donc d'une question d'interprétation : on peut penser, en effet, qu'il a été répondu aux souhaits exprimés par les Etats membres non nucléaires d'Euratom et par la Commission.

- 3) L'Article III, paragraphe 4, permet aux Etats non nucléaires de conclure des accords avec l'AIEA soit sur une base bilatérale, soit avec d'autres Etats, conformément au statut de l'AIEA. Il ne précise pas si des négociations multilatérales entre les Etats membres non nucléaires de la Communauté et l'AIEA doivent être menées par l'entremise d'Euratom et si l'accord faisant suite à ces négociations peut être conclu entre ces deux organismes, mais le statut de l'AIEA ne l'exclut pas. Il s'agit donc encore d'une question d'interprétation qui reste pour l'instant en suspens.
- 4) Le paragraphe 4 du même Article III fixe simplement les délais d'introduction des négociations avec l'AIEA et de conclusion de l'accord. Contrairement aux projets antérieurs, il n'est plus question d'une application automatique du contrôle de sécurité par l'AIEA, après un certain délai et en l'absence d'un accord. On peut donc estimer que la clause dite "guillotine" est supprimée.

Il reste à examiner et à préciser l'interprétation qu'il convient de donner au projet de contrat selon l'avis unanime des partenaires. Autre point décisif : les modalités d'introduction des négociations indispensables à la conclusion d'un accord entre l'AIEA et Euratom et les conditions permettant à ces négociations d'aboutir. Il semble donc prématuré d'émettre un avis définitif sur la question de savoir s'il a été pleinement tenu compte des exigences et des objections de la Commission et des Etats membres non nucléaires de la Communauté. Sur la base du projet établi en commun par les Américains et les Russes le 18 janvier 1968, il est cependant permis d'espérer une entente et un accord entre tous les intéressés, ce qui constituera un premier pas vers la sauvegarde de la

- 24 -

paix dans le monde, sans qu'il soit porté atteinte à la cohésion et la stabilité de la Communauté européenne.

Un tel résultat irait dans le sens des intérêts de tous les responsables.