

March 29, 1967

Euratom Commission, 'Project of Response to the Questions Asked by the Committee of Permanent Representatives to the Council'

Citation:

"Euratom Commission, 'Project of Response to the Questions Asked by the Committee of Permanent Representatives to the Council'", March 29, 1967, Wilson Center Digital Archive, Historical Archives of the European Union, JG-124. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard. <https://digitalarchive.umd.edu/document/121304>

Summary:

This project served as a response to questions asked by the Committee of Permanent Representatives to the Council. It discusses the compatibility of the NPT project and the Euratom Treaty as well as modifications.

Credits:

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

Original Language:

French

Contents:

Original Scan

Le 29 mars 1967

PROJET DE REPONSE AUX QUESTIONS POSEES
AU COMITE DES REPRESENTANTS PERMANENTS

Plusieurs délégations ont demandé que la Commission:

- A. fasse connaître son avis sur la compatibilité entre le projet du TNP et le Traité Euratom;
- B. précise quelles modifications il y aurait lieu d'apporter au TNP pour le rendre compatible avec le traité Euratom (Sulex/ATO/9/67).

x

x

x

Historique

Par sa note du 10 février, la Commission a déjà informé le Conseil des graves difficultés qu'à première vue le projet TNP pourrait créer pour l'application du Traité Euratom (EUR/C/722/67).

Par la suite, les services de la Commission ont préparé pour le Comité des Représentants permanents un certain nombre de documents de travail pour faciliter l'examen de ce problème (notes EUR/C/1167/67 du 7 mars). Le contenu de ces documents a été clarifié oralement; l'ensemble de ces déclarations écrites et orales correspond dans les grandes lignes aux idées que s'est formées la Commission en la matière.

./.

Les conversations qui ont eu lieu au cours des visites rendues à la Commission par Lord CHALFONT et Mr. FOSTER les 9 et 15 mars ont permis à la Commission de voir plus clairement certains aspects du problème (doc. EUR/C/1382/57).

En répondant aux questions mentionnées plus haut, la Commission, sans répéter ce qui figure dans le document 1167, s'est bornée aux aspects essentiels du problème. Pour ce faire, elle s'est basée sur le texte du projet de TNP qui lui a été soumis par le Gouvernement américain le 7 mars 1967 et s'est exprimée en étant consciente du fait que, au moment où s'appliquerait la procédure de l'article 103, la Commission pourrait être saisie de projets de textes sensiblement différents des projets actuels.

x

x

x

Articles I et II

Indépendamment des problèmes politiques et militaires que soulèvent ces deux articles, la Commission voudrait attirer l'attention des Gouvernements membres sur le ^{fait que} problème suivant: les mots "control", "directly or indirectly" "explosive devices" ont bien entendu fait l'objet de longues négociations sur le sens qu'il convenait de leur accorder. Mais ces notions peuvent évidemment se prêter à bien des interprétations. Par exemple, en ce qui concerne les "nuclear explosive devices", il ressort du texte qu'ils sont différents des armes atomiques mais, dans le cas d'une interprétation extensive, pourraient comporter des équipements ou des techniques susceptibles d'être utilisés aussi à des fins pacifiques.

Le caractère extrêmement vague de ces notions commande une grande prudence dans leur emploi.

A tout le moins, les Pays membres devraient s'assurer que les engagements pris sur la base des articles I et II n'interdiraient en aucun cas aux Etats militaires de fournir ou aux Etats non militaires de chercher à acquérir certains équipements ou certaines techniques développés à des fins militaires et susceptibles d'être utilisés à des fins pacifiques. C'est là le problème du "spin-off".

Il conviendrait en outre de demander (aux Américains) la portée exacte du principe mentionné dans le projet de préambule selon lequel "the benefits of peaceful applications of nuclear technology including any technological by-products which may be derived by nuclear weapon States from the development of nuclear explosive devices should be available for peaceful purposes to all parties whether nuclear weapon or non nuclear weapon States". Le fait que dans les interprétations de ce préambule (point E 3 de sa note du 7 mars 1967) le Gouvernement américain mentionne seulement le développement des réacteurs rapides autre (par exemple) à ce demander a contrario si aux yeux du Gouvernement américain le principe plus haut mentionné ne s'applique pas à des développements qui tout en ayant été liés à des efforts militaires sont incontestablement d'utilisation pacifique, tels que les techniques de séparation isotopique, de retraitement, de fusion thermonucléaire contrôlée, de propulsion nucléaire, maritime aujourd'hui, spatiale demain.

Il est essentiel d'obtenir des précisions sur ces deux points fort importants pour l'avenir de la collaboration entre les puissances non-nucléaires qui entendent signer le TNP et les puissances nucléaires qu'elles soient à l'extérieur ou à l'intérieur de la Communauté.

x

x

x

Article III

Afin de mettre au clair les obstacles que l'article III du TNP comporte - dans sa rédaction actuelle - pour l'application du Traité Euratom, la Commission rappelle qu'en concluant le Traité les Etats membres ont convenu de charger la Communauté, et non pas un autre organisme, de garantir, selon une procédure bien déterminée par le chapitre VII du Traité, que les matières nucléaires ne soient pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. L'application de ce système de contrôle fut d'ailleurs entourée de certaines précautions comme le régime de secret (art. 194) et le droit de faire accompagner les inspecteurs en mission par des fonctionnaires nationaux (art. 81). C'est là le régime de contrôle international que les signataires du Traité ont voulu instaurer entre eux sur l'ensemble de leurs territoires et qui les a permis de mettre en commun, en pleine confiance, leurs efforts dans le domaine atomique.

Aux fins de réaliser un contrôle sans fissure et de fournir une solide base juridique au contrôle de sécurité de la Communauté, le Traité accorde à la Communauté, ipso jure, le droit de propriété sur les matières fissiles spéciales qui forment les matières clés de toutes activités nucléaires. Du fait que la propriété de la Communauté est directement liée à l'exercice du contrôle (art. 86) qu'elle sert à renforcer, il résulte que les Institutions de la Communauté ne sont pas autorisées à accepter sur ces matières l'exercice de droits découlant d'une autorité extérieure de la Communauté. On voit mal, par exemple, l'acceptation par la Communauté d'un régime de contrôle conduisant, le cas échéant, aux sanctions, y inclus le retrait des matières fissiles spéciales, suite à une décision prise par l'A.I.E.A.

Ainsi les signataires du Traité Euratom ont délégué à la Communauté une compétence exclusive dans ces deux domaines connexes. Ceci comporte qu'ils ont abandonné le droit d'agir d'une façon autonome. En effet, il ne peut appartenir à un Etat membre de transiger unilatéralement sur des droits ou compétences qui sont du chef de la Communauté.

Par contre, les Institutions de la Communauté ont, sur la base de l'art. 77^b du Traité, le pouvoir d'adapter les modalités du contrôle communautaire aux données de la situation internationale. Cependant, ces adaptations ne peuvent trouver leur base juridique que dans un engagement souscrit par la Communauté elle-même dans un accord conclu par elle avec un tel Etat ou organisation internationale (p.e. l'A.I.E.A.) et donc jamais dans un engagement (comme le TNP) souscrit par un ou plusieurs Etats membres.

Si la Communauté pouvait ainsi conclure un accord au sujet du contrôle avec l'A.I.E.A., il ne s'agirait pas de n'importe quel accord. D'abord elle ne peut pas déléguer sa tâche publique d'exercer le contrôle. Par contre, elle pourrait soumettre les matières, installations ou équipements nucléaires au double contrôle de l'A.I.E.A., à condition que ce contrôle s'étende à l'ensemble de la Communauté, c.à.d. sur l'ensemble des territoires des Etats membres sans discrimination. L'introduction d'un critère territorial, comme le fait l'article III, serait étrangère à la notion même d'une Communauté qui a pour but d'effacer les frontières économiques à l'intérieur de son territoire.

Un tel double contrôle présupposerait que tous les Etats membres seraient unanimement disposés à soumettre leurs activités nucléaires pacifiques au contrôle de Vienne.

Pour autant que ceci n'est pas le cas, la Communauté ne peut pas s'engager à appliquer un régime de contrôle basé sur une distinction entre les pays signataires et les pays non signataires du TNP, soit sur une distinction entre "weapon States" et "non weapon States" de la Communauté. De telles distinctions, contraires au Traité, créeraient en plus une inégalité de traitement des entreprises, assujetties au contrôle selon leur implantation. L'égalité en droit de ses membres et des personnes et entreprises est à la base même de la Communauté; aucun Etat membre ne peut la mettre en péril sans violer le Traité (art. 192).

La Communauté saurait difficilement admettre que les personnes et entreprises de cinq pays de la Communauté soient admises à un double contrôle international alors que sur la base du texte de l'article III tel qu'il figure dans la note américaine, les concurrents américains ou anglais de ces entreprises ne seraient soumis à aucun contrôle et que les firmes françaises au sein de la Communauté seraient soumises au seul contrôle d'Euratom.

Aussi, comme l'a proposé la Commission dans son projet de note au Gouvernement américain (doc. EUR/C/1581/67) :

" En attendant que soit instauré, sur le plan mondial, un système de contrôle qui, à la différence de celui que prévoit l'article III, serait non-discriminatoire, comme l'est celui de l'Euratom sur le plan régional, on pourrait envisager d'organiser une collaboration entre l'Euratom et l'AIEA en matière de contrôle. Indépendamment du fondement et de l'exercice du droit de contrôle de la Communauté sur le territoire de ses Etats membres, qui est du ressort du Traité de Rome, il devrait être possible de négocier entre l'AIEA et l'Euratom un accord de coopération technique ayant pour objet :

- " - d'assurer la compatibilité des objectifs et des méthodes d'application des systèmes de contrôle respectifs;
- " - de veiller au maintien d'une efficacité équivalente des deux systèmes;
- " - de promouvoir une action commune dans le domaine de la recherche et du développement des nouvelles techniques de contrôle.

"Cet accord ne pourrait, évidemment, organiser en aucune manière une subordination juridique du contrôle d'Euratom à celui de l'AIEA, ni une superposition des deux contrôles sur le territoire de la Communauté, ni des inspections sur place.

"Par contre, il permettrait à chaque organisation de vérifier par des méthodes scientifiques mutuellement approuvées, l'efficacité de l'autre système.

"Ainsi serait préparée et facilitée l'extension ultérieure du contrôle de l'AIEA à tous les pays signataires du traité de non-prolifération."

Indépendamment de la notion de non-discrimination qui est fondamentale, il y a lieu d'attirer en outre l'attention sur le caractère exagérément et inutilement étendu du contrôle qu'organise l'article III

puisque dans sa rédaction actuelle il s'appliquerait à toutes les activités atomiques pacifiques des puissances non-nucléaires. Ne suffirait-il pas de prévoir, comme le fait le Traité d'Auratom, un contrôle sur les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ? D'ailleurs, le respect du principe de non-discrimination faciliterait la solution de ce problème car les puissances nucléaires qui parrainent ce projet envisageraient sans doute un contrôle moins étendu le jour où il serait clair qu'il devrait également s'appliquer à leurs chercheurs et à leurs industriels.

Enfin, il conviendrait de clarifier ce qu'il faut entendre par le "contrôle de l'AIEA" mentionné dans le projet actuel d'article III. Les conversations qu'a eues la Commission, en effet, ont montré qu'il ne s'agirait pas du système actuel de contrôle de l'AIEA mais n'ont fourni à la Commission aucun élément sur ce que seraient ces contrôles nouveaux ni sur la procédure ou le calendrier selon lequel ils seraient établis.

IV :

La Commission voudrait enfin attirer l'attention des Gouvernements sur les dangers que présente à son avis la rédaction actuelle de l'article IV.

On peut parfaitement concevoir en effet qu'il se trouve une majorité de pays pour souhaiter introduire certaines restrictions aux utilisations pacifiques de l'énergie atomique (interdiction, par exemple, de construire des usines de séparation isotopique), restrictions qui ne frapperaient pas effectivement la plupart d'entre eux pour des raisons liées à leur stade de développement technologique et auxquelles les pays nucléaires n'auraient aucune raison de s'opposer puisque par hypothèse elles ne leur seraient pas applicables.

Par contre, le veto reconnu à chacun des Etats nucléaires au sein militaire amène à se demander comment cette procédure majoritaire pourrait jamais contribuer à corriger le déséquilibre des droits et obligations entre les puissances nucléaires et les autres qu'organise le TNP dans sa forme actuelle.

D'un point de vue juridique, on a toujours considéré dans la Communauté les amendements aux accords internationaux intéressant le domaine d'application du traité conclus soit par la Commission soit par les pays membres comme des accords nouveaux, tombant en ce qui concerne ces derniers, sous le coup de l'art. 103.

8.

Dans l'hypothèse où un tel amendement ferait obstacle à l'application du Traité d'Euroatom, il est clair que la procédure de l'article 103 serait dépourvue de tout effet puisque un tel amendement pourrait sur la base du 2ème alinéa de l'article IV entrer en vigueur pour les pays de la Communauté même si les pays de la Communauté s'y étaient opposés.

Ceci ne vient que confirmer du point de vue juridique le danger qu'il y aurait pour les pays de la Communauté à se soumettre à cette procédure d'amendements par vote majoritaire sur le plan mondial, sans aucune des garanties dont les votes majoritaires sont entourés dans le système communautaire.

Mais cette question des amendements est évidemment liée à la durée de l'engagement qui serait pris en signant le TNP. Le problème disparaîtrait en effet si l'article IV prévoyait une période brève à l'issue de laquelle seraient réexaminées les données du problème et notamment les progrès accomplis dans la voie du désarmement, conformément aux déclarations d'intention incorporées dans le préambule 7.