

September 13, 1967
**European Commission to the Council of Ministers on
the Russian Draft of Article III of the
Non-Proliferation Treaty**

Citation:

"European Commission to the Council of Ministers on the Russian Draft of Article III of the Non-Proliferation Treaty", September 13, 1967, Wilson Center Digital Archive, Historical Archives of the European Union, JG-124. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard. <https://digitalarchive.umd.edu/document/121311>

Summary:

This memo to the Council of Ministers from the Euratom Commission examines the Russian draft of Article III of the NPT. It draws attention to the gradual convergence of Russian and American positions on the control clauses of the Treaty.

Credits:

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

Original Language:

French

Contents:

Original Scan

COMMISSION
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Pour la réunion

Bruxelles, le 13 septembre 1967

Direction Générale des
Relations Extérieures

SECRET

(EURATOM)

PROJET DE NOTE AU CONSEIL

SUR LE PROJET RUSSE D'ARTICLE III DU TRAITE DE NON PROLIFERATION

La Commission se réfère à l'aide-mémoire que Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis lui a communiqué le 12 septembre et qui a été transmis au Conseil.

1. Le premier point sur lequel la Commission souhaite attirer l'attention du Conseil est le rapprochement progressif des positions russes et américaines sur les clauses de contrôle éventuelles d'un traité de non-prolifération.

Alors que le Gouvernement russe au début de la négociation ne voyait pas la nécessité de clauses de contrôle, il s'est rangé au point de vue américain sur cette question et a déposé le 20 mai un projet d'article III presque identique à celui dont le Gouvernement américain avait saisi la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique le 1er février 1967.

Le nouveau texte russe se rapproche de certaines versions de l'article III déposé par le Gouvernement américain au printemps dernier et que depuis lors le Gouvernement américain a accepté de modifier pour tenir compte des objections que ses alliés européens pouvaient

../.
H

2.

avoir contre ce texte.

C'est dire que l'on peut formuler à l'égard du texte russe beaucoup des objections qui ont été formulées précédemment à l'égard de certaines versions antérieures du projet américain d'article III.

2. Alors que le texte du projet de TNP déposé par le Gouvernement soviétique (comme par le Gouvernement américain) contient un considérant par lequel tous les Etats signataires s'engagent "to cooperate in facilitating the application of IAEA safeguards on peaceful nuclear activities", le premier alinéa ne prévoit aucun contrôle sur les activités pacifiques des puissances nucléaires au sens du TNP, c'est-à-dire militaires. Le projet suédois montre bien que certains pays tiers partagent les préoccupations de certains pays membres sur ce point.

Les Gouvernements américain et britannique, on s'en souvient, ont indiqué que si cela devait faciliter l'inclusion dans le Traité d'un article efficace sur le contrôle, ils seraient prêts - dans certaines conditions et avec certaines limites qui devraient bien entendu être précisées - à offrir à l'AIEA la possibilité d'appliquer ses contrôles à leurs activités pacifiques (communication américaine du 19 avril et son commentaire):

"Such an offer would demonstrate the conviction that these safeguards would in no way put any nation's nuclear industry at a commercial disadvantage. It would also put United States nuclear industry on an equal footing in this respect with nuclear industries of non-nuclear-weapon States which are Parties to the non-proliferation Treaty".)

Jusqu'à présent, le Gouvernement soviétique s'est refusé à tout contrôle sur ses activités atomiques pacifiques.

3. L'alinéa 1 du projet russe prévoit clairement l'intervention des contrôles de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique alors que sous la pression de ses alliés européens le Gouvernement américain

EUR/C/3866/67

qui était parti de cette position avait, dans sa dernière version de l'article III accepté de parler de "international safeguards" ce qui, moyennant certaines conditions, pouvait signifier le contrôle d'Euratom, qui verrait ainsi reconnaître par tous les états signataires du TNP sa valeur permanente et non plus transitoire.

Certes, le texte russe comme le dernier texte américain parle de "vérification", mais alors que dans le texte américain il s'agirait d'une vérification par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique de l'efficacité d'un autre système de contrôle international, dans le texte russe il s'agit manifestement de quelque chose de différent puisque celui-ci prévoit " a verification of the fulfillment of the obligations assumed under this Treaty".

On voit mal, dans ces conditions, comment les membres d'Euratom pourraient, s'ils le voulaient - ainsi que le déclare le commentaire préliminaire américain - "considérer le système de contrôle d'Euratom comme un moyen de remplir leurs obligations à l'égard du TNP". La question est de savoir si les autres membres de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique considéreraient le contrôle d'Euratom comme satisfaisant à cet égard ce que la rédaction même du projet russe semble écarter.

4. L'alinéa 1 russe prévoit l'application du contrôle aux installations ("facilities"). On se souviendra que ceci était également prévu par les projets américains antérieurs. Une telle clause avait soulevé à l'époque certaines objections car l'extension du contrôle aux installations multipliait les risques d'espionnage industriel et ceci inutilement puisqu'on ne saurait fabriquer d'armes atomiques sans minerais et matières fissiles spéciales qui eux seraient contrôlés.

5. Le projet russe prévoit que le contrôle de l'AIEA s'appliquerait sur les activités des Etats signataires non nucléaires "carried out by it anywhere".

Cette addition confirme la validité des remarques selon lesquelles on courrait le risque de voir les entreprises atomiques désireuses d'éviter les contrôles de l'AIEA s'implanter de préférence sur le territoire des pays non signataires ou des pays nucléaires. Ceci instituerait une distorsion contraire au Traité dans les conditions de concurrence entre firmes au sein de la Communauté et pourrait même dans certains cas amener des entreprises communautaires à implanter certaines de leurs installations en territoire américain ou britannique.

Cette addition est assortie d'un commentaire américain selon lequel les Russes auraient déclaré que ceci ne s'appliquerait pas par exemple au réacteur à hyperflux franco-allemand de Grenoble, mais on peut se demander si les Russes adopteraient la même attitude pour toute entreprise commune qui s'installerait en France, une usine de séparation isotopique européenne par exemple. En tout cas, cette clause pourrait fournir une base juridique à des attaques purement politiques.

6. L'alinéa 2 du projet russe soulève deux problèmes :

Dans l'hypothèse où un ou plusieurs membres non nucléaires de la Communauté ne signent pas le TNP, la question se pose de savoir dans quelle mesure il serait possible, pour les Etats-Unis, de concilier une telle clause avec les engagements qu'ils ont pris vis-à-vis de la Communauté dans le cadre de l'accord Euratom/USA.

EUR/C/3866/67

./.

Sur le plan intracommunautaire, si les Etats membres non nucléaires de la Communauté ne signent pas tous les cinq, la deuxième phrase du premier alinéa obligerait ceux qui signeraient à ne pas livrer de minerais et matières fissiles spéciales à ceux qui, ne l'ayant pas signé, ne seraient pas soumis à des contrôles internationaux "meeting the requirements of this article". (En effet, l'hypothèse où un Etat membre non nucléaire serait considéré comme soumis à de tels contrôles, bien que n'ayant pas signé le TNP, paraît théoriquement concevable, mais est politiquement très peu vraisemblable).

Ceci aurait pour effet :

- de paralyser les échanges intracommunautaires
- d'empêcher ainsi l'Agence d'assurer l'égal accès des utilisateurs de la Communauté aux fournitures de produits nucléaires
- de mettre fin au Marché commun nucléaire.

Ceci apparaît peu conciliable avec l'objectif déclaré et les dispositions de l'alinéa 3 du projet russe (repris du texte américain).

7. L'alinéa 4 soulève trois problèmes principaux :

- a) qui négocierait avec l'AIEA
- b) quel serait l'objet de la négociation
- c) quels seraient les conditions et les délais impartis à cette négociation.

a) Il se peut que la Délégation russe, comme l'assure le commentaire américain, soit prête à interpréter cet alinéa de façon souple et à accepter une négociation entre l'AIEA et la Communauté.

La Communauté est en effet compétente pour une telle négociation, notamment parce qu'elle est propriétaire des matières fissiles spéciales : c'est afin de réaliser un contrôle sans fissure et de fournir une base solide au contrôle de sécurité de la Communauté, que le Traité accorde à celle-ci le droit de propriété (art. 2 f et 86) sur les matières fissiles spéciales. La propriété de la Communauté est donc directement liée à l'exercice du contrôle qu'elle renforce.

6.

Il en résulte que les Institutions de la Communauté ne sont pas autorisées, en dehors d'une habilitation éventuelle résultant du Traité lui-même, à accepter sur ces matières l'exercice par d'autres ou par elle-même de droits découlant d'une autorité extérieure à la Communauté.

b) Mais la Communauté ne saurait conclure n'importe quel accord avec l'AIEA. Elle ne pourrait, par exemple, déléguer les pouvoirs de droit public qu'elle a mission d'exercer en matière de contrôle.

La Communauté ne pourrait non plus consentir à l'application d'un régime de contrôle fondé sur une distinction au sein de la Communauté entre pays signataires et pays non signataires du TNP, ou entre Etats disposant d'un armement nucléaire et Etats ne disposant pas d'un armement nucléaire.

On pourrait, par contre, concevoir une vérification de l'efficacité du contrôle Euratom par des "méthodes scientifiques mutuellement approuvées" comme le prévoit l'accord Euratom/USA et comme cela s'effectue en pratique.

Mais ceci supposerait des négociations délicates avec l'AIEA, négociation qu'il serait impossible de mener à bien si les deux partenaires à une telle négociation n'étaient pas placés dans des conditions analogues.

De ce point de vue, le texte russe prévoit un délai de 2 ans alors que le texte américain prévoit un délai de 3 ans. Mais c'est le principe même d'un délai impératif - ce que l'on avait appelé la "clause guillotine" - qui n'est pas acceptable.

On se souvient qu'un texte américain antérieur contenait la "clause suivante :

"in any case where agreement on the implementation of IAEA verification of another international safeguards system, as provided for in this article has not been reached within 3 years from the date of the original entry into force of this Treaty the safeguards of IAEA shall be applied".

7.

La suppression de cette clause particulière a été obtenue non sans mal du Gouvernement américain mais le jeu combiné des alinéas 3 et 4 du projet d'article III américain pourrait aboutir aux mêmes résultats et ces alinéas devraient donc être amendés en conséquence. A plus forte raison, le projet russe d'un délai impératif de deux ans n'est-il pas acceptable.

La Commission tenait à faire tenir sans tarder au Conseil ses remarques sur le projet d'article III russe. Elle exprime le vœu que le Conseil puisse se saisir rapidement de cette affaire afin de parvenir, si possible à dégager un point de vue commun des Etats membres.

Sans préjudice de l'application de l'article 103 et des observations qu'elle pourrait être amenée à formuler à ce titre, la Commission est en outre à la disposition de tout Etat membre qui désirerait la consulter sur les implications du projet de TNP dans le domaine d'application du Traité.