

January 20, 1957

**Note on the Control System and the Powers of the
Commission on Export and Ownership of Fissile
Materials**

Citation:

"Note on the Control System and the Powers of the Commission on Export and Ownership of Fissile Materials", January 20, 1957, Wilson Center Digital Archive, Historical Archives of the European Union, JMAS-033. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard. <https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/121252>

Summary:

This note discusses control mechanisms of Euratom, concluding that sufficiently large powers are given to the Commission to ensure effective control.

Original Language:

French

Contents:

Original Scan

Doc. No. 539/57 f

Orig. français

Deuxième partie de la note
concernant le voyage en Amérique *)

Le régime de contrôle, les pouvoirs de la
Commission en matière d'exportation, et
tout spécialement le système prévu pour la
propriété des matières fissiles

En général, les articles du Traité concernant le contrôle de l'Euratom, sont conçus de manière très satisfaisante. Des pouvoirs suffisamment importants sont donnés à la Commission pour assurer un contrôle efficace.

Une lacune concernant l'exportation des matières fissiles, vient d'être comblée. Il a été décidé que seule la Commission aura le droit d'exporter des matières fissiles. Ceci est très important, car c'est en vertu de ces pouvoirs que la Commission peut rendre impossible les exportations en dehors de la Communauté, exportations qu'elle estime politiquement indésirables.

Il n'y a qu'un seul point important qui ne soit pas encore réglé: La question de la propriété des matières fissiles.

Le Traité fixe des obligations précises qui règlent ce que la Commission d'un côté, et les utilisateurs des matières fissiles de l'autre, peuvent faire ou ne pas faire avec ces matières. On a appelé ce système un système de propriété de facto de la Commission. Néanmoins, plusieurs délégations à Bruxelles insistent pour que le Traité donne la propriété de jure à la Commission.

*) Cette note tient compte des dernières informations de Bruxelles, qui m'ont été communiquées par M. Gaudet.

- 2 -

Dans les traités bilatéraux conclus par les Etats-Unis, la propriété des matières fissiles données par l'Amérique, reste toujours en main de l'état qui les reçoit. Les Américains, en donnant des matières fissiles à l'Euratom, insisteront sur cette règle. A Bruxelles on est d'accord pour admettre que la Commission de l'Euratom devrait pouvoir garder la propriété des matières fissiles délivrées par l'Amérique, si l'Amérique pose cette condition. Mais il y a une divergence de vues concernant la propriété des matières fissiles produites dans la Communauté. Cette question a-t-elle encore de l'importance, étant donné qu'il existe un accord de donner à la Commission la propriété de facto de ces matières?

Nos amis américains ont été très nets sur ce point, et ils en ont souligné l'importance. Ils nous ont dit que si l'Euratom ne demandait pas davantage des Etats-Unis que les pays avec lesquels l'Amérique a jusqu'à présent conclu des accords bilatéraux, le système de propriété adopté dans la Communauté n'intéresserait pas beaucoup le gouvernement des Etats-Unis. Mais la question de la propriété publique ou privée pourrait avoir une influence importante sur la décision du gouvernement des Etats-Unis, dans le cas où l'Euratom demanderait une coopération plus vaste et des quantités plus importantes de matières brutes ou fissiles. Et c'est surtout sur la question du contrôle par l'Euratom ou par l'Amérique, que le système de propriété adopté par le Traité pourrait avoir une influence décisive pour le gouvernement des Etats-Unis.

Les traités bilatéraux existants obligent non seulement les gouvernements des états recevant de l'aide de rester propriétaires des matières fissiles, mais instaurent en même temps un contrôle très stricte sur les utilisations de ces matières, par le gouvernement américain, et exercé par des contrôleurs américains. Ce système de contrôle implique l'approbation par la Commission américaine de chaque projet de réacteur avant sa construction. L'opinion américaine est très sensible à l'immense danger inhérent à un développement non contrôlé de l'énergie nucléaire.

- 3 -

Il y avait deux ans, le Comité pour l'Energie Atomique du Congrès a repoussé à l'unanimité une proposition de la Commission américaine de changer le système de propriété de toutes les matières fissiles. A cette époque, la majorité du Congrès était républicaine, mais l'actuelle majorité démocrate sera également opposée à un changement de système. Il faut, nous disent nos amis américains, qu'on se rende compte que la substitution éventuelle du contrôle de l'Euratom au contrôle américain soit un acte révolutionnaire dans la politique américaine.

Il n'est certainement pas exclu que le Congrès l'accepterait, mais ceci serait très difficile, sinon impossible, si le système de contrôle et le système de propriété appliqués en Europe sont divergents du système appliqué en Amérique.

Le gouvernement américain se rend certainement compte des grandes difficultés que présenteront à la longue un contrôle américain dans d'autres pays, comme prévu dans les traités bilatéraux. Voilà pourquoi le gouvernement américain serait probablement prêt à considérer favorablement une demande de l'Euratom pour la substitution de son contrôle au contrôle américain. Mais il faut que le gouvernement américain puisse donner au Congrès des arguments convaincants. Le fait que l'Euratom instaurerait un contrôle fédéral sur les matières brutes et fissiles importées, ainsi que celles produites dans la Communauté, constituerait un argument important. Mais cet argument serait dangereusement affaibli par l'introduction de la propriété privée des matières fissiles qui, pour le moment, n'est pas acceptée ni par les républicains, ni par les démocrates.

Le régime d'approvisionnement et le sort
des traités bilatéraux existants

Nos amis américains considèrent que dans le domaine de l'approvisionnement une place suffisamment grande a été attribuée par le Traité à la Commission de l'Euratom. Ils avaient sûrement espéré qu'il y aurait moins de réserves, moins de règles compliquées. Mais ils reconnaissent qu'en principe sur le marché intérieur l'égal accès est garanti, et que l'option d'achat fourni à l'agence, donne à la Commission de l'Euratom une grande influence sur l'approvisionnement. En ce qui concerne les matières importées, la position de l'agence est forte: Elle a le droit exclusif de "conclure des accords et des contrats, ayant pour objet des fournitures de minerai, matières brutes et de matières fissiles en provenance de pays tiers". Naturellement, nos amis américains ont aperçu le "venenum in cauda". Le dernier article concernant l'approvisionnement, dit: "Une annexe au présent Traité énonce les programmes nucléaires qui dans les états membres sont en cours d'exécution, ou dont l'exécution de l'étude aura fait l'objet de dépenses, ou d'un commencement d'engagement de dépenses. Pour la satisfaction des besoins de ces programmes, tels qu'ils figurent à l'annexe jointe au présent Traité, les entreprises disposeront, à titre transitoire, pendant une période maximum de dix ans à partir de l'entrée en vigueur du Traité, d'une priorité sur les ressources provenant du territoire de l'état dont elles relèvent ou des territoires non-européens soumis à la juridiction de cet état". A Bruxelles, on vient d'accepter que cette même priorité joue pour les ressources qui résultent de la conclusion des accords bilatéraux avec des pays tiers.

- 5 -

Le Traité oblige les états à transférer à l'Euratom leurs accords bilatéraux (à condition que l'autre état contractant accepte ces transferts). Ceci est bien: au lieu d'avoir à traiter avec six états, le gouvernement américain aurait, après la mise en vigueur du Traité, uniquement à faire avec Euratom. Mais la Commission de l'Euratom, en se substituant aux états qui ont conclu les accords bilatéraux, est obligée, pour les programmes qui seront annexés au Traité, de tenir compte de la priorité sur les ressources, priorité prévue dans les traités bilatéraux. Cette règle affaiblit sans doute le système d'approvisionnement en commun.

Néanmoins, beaucoup dépend maintenant des programmes qui vont être annexés au Traité.

Avant la mise en vigueur du Traité de l'Euratom, l'Allemagne et l'Italie voudront en toute probabilité négocier des traités bilatéraux avec les Etats-Unis, afin de rendre possible les réalisations de certains projets (RWE et Edison). Ces projets sont dans un stade très avancé. En vue des priorités données par le Traité de l'Euratom aux ressources intérieures et extérieures, il serait injuste et discriminatoire de s'opposer à la conclusion des accords bilatéraux rendant possible la réalisation de ces projets. Mais le danger n'est pas imaginaire que de tous côtés on va gonfler les programmes qui seront annexés au Traité. Un tel gonflage, qui impliquerait une extension importante des priorités réservées par le Traité aux ressources résultant des accords bilatéraux, ferait une très mauvaise impression à Washington, et affaiblirait dangereusement les espoirs que le gouvernement des Etats-Unis place en l'Euratom.

Il est finalement à noter qu'au moment actuel il ne soit pas exclu que l'approbation par le Conseil de Ministres des traités avec des pays tiers conclus par la Commission, pourrait se faire avec une majorité qualifiée. Ceci renforcerait sans doute la position de la Commission en matière d'approvisionnement, et en matière de relations extérieures en général.

Les pouvoirs de la Commission
en matière de financement

Le Traité prévoit le financement d'Euratom par des contributions d'états, payables selon une clef de répartition. L'article suivant est également accepté:

- 1) La contribution financière des États membres, prévue à l'article B, pourra être remplacée par le produit de prélèvements perçus par (la Communauté) dans les États membres.
- 2) A cet effet, la Commission présentera au Conseil de Ministres des propositions concernant l'assiette, le mode de fixation du taux et les modalités de perception de ces prélèvements.
- 3) Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives."

Cet article est important parce qu'il rend possible des manières de financement autres que les contributions d'états.

Nos amis américains ont insisté sur l'importance de l'indépendance financière de la Commission d'Euratom. Il n'est pas à nier que l'indépendance de la Commission sera beaucoup moins grande que celle de la Haute Autorité. Le budget, quoique établi par la Commission, doit être adopté par le Conseil de Ministres, qui se prononcera à une majorité qualifiée.

Un point important, sur lequel la décision n'a pas encore été prise, mérite d'être mentionné ici. Un projet d'article stipule "lorsqu'en vertu du présent Traité, une décision du Conseil est prise sur proposition de la Commission, une décision s'écartant de cette proposition, ne peut être adoptée qu'à l'unanimité". Il semble que certaines délégations s'opposent à ce que ce projet d'article soit appliqué aux propositions budgétaires de la Commission de l'Euratom. Mais si cette clause ne figurerait pas dans le Traité, le Conseil pourrait voter un budget sans tenir compte de l'avis de la Commission, et le lui imposer. Il semble important,

- 7 -

pour le bon fonctionnement de l'Euratom, que ceci soit exclu. Il est donc très important que l'article mentionné sera également applicable aux propositions budgétaires de la Commission.

Un dernier point, concernant les pouvoirs de financement de la Commission, doit être mentionné. Un projet d'article stipule "les emprunts d'une durée de plus d'un an destinés à financer la recherche ou les investissements, pourront être contractés sur la base d'une décision du Conseil de Ministres prise à la majorité qualifiée". Cet article pourrait sérieusement limiter les possibilités de la Commission de contracter des emprunts.

*

* *

Comme il ressort de cette note, un certain nombre de points ayant spécialement attiré l'attention de nos amis américains, n'est pas encore définitivement réglé. C'est au Comité de décider s'il pense opportun de mentionner certains de ces points dans les discussions qu'il aura la semaine prochaine avec le Président Mollet, le Ministre Ray, le Président Spaak, le chancelier Adenauer et le Ministre von Brentano.

M. KOHNSTAMM

Le 20 janvier 1957