

## **February 7, 1967**

# **Note to the French Council of Ministers on the Non-Proliferation Treaty**

### **Citation:**

"Note to the French Council of Ministers on the Non-Proliferation Treaty", February 7, 1967, Wilson Center Digital Archive, Historical Archives of the European Union, JG-124. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard.  
<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/121312>

### **Summary:**

This note to the Council of Ministers details the jurisdiction and consequences stemming from the American request that an Article III be included into the NPT.

### **Credits:**

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

### **Original Language:**

French

### **Contents:**

Original Scan

ANNEXEPROJET DE NOTE AU CONSEIL

1. La Mission américaine auprès des Communautés a, le 1er février 1967, transmis à la Commission d'Euratom un aide-mémoire par lequel elle demande l'avis de celle-ci sur le projet d'un article III à insérer dans le projet d'un accord de non-prolifération que le Gouvernement américain discute actuellement avec le Gouvernement soviétique en vue de la reprise des pourparlers de Genève le 21 février 1967. La Commission a transmis cet aide-mémoire le jour même aux Pays membres, qui avaient d'ailleurs reçu de leur côté des communications analogues.

2. Compte tenu de l'importance et de l'urgence des questions soulevées, la Commission d'Euratom croit devoir communiquer sans tarder aux Gouvernements membres les résultats d'un premier examen des effets que l'article proposé ne manquerait pas d'avoir tant sur le Traité d'Euratom que sur les accords Euratom/USA.

3. Ce faisant la Commission est pleinement consciente du fait que le projet de Traité de non-dissémination met en jeu les intérêts les plus vitaux des Etats membres de la Communauté pris individuellement, mais aussi dans le cadre de l'Alliance Atlantique, où cette question est actuellement examinée, et enfin en tant que membres de la Communauté.

Il est donc important que les gouvernements membres mesurent bien les conséquences pour la Communauté de l'article III que le Gouvernement américain propose d'insérer dans le Traité de non-dissémination.

.../.

#### 4. Fondement juridique de la démarche américaine

On pourrait s'étonner du contraste entre le caractère limité de l'article XII D mentionné par la note américaine dans son paragraphe 14,

"Reconnaissant l'importance de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, la Communauté et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique se consulteront de temps à autre afin de déterminer s'il y a des domaines relatifs au contrôle et aux questions concernant la santé publique et la sécurité, dans lesquels il pourrait être demandé à l'Agence d'apporter une assistance technique".

et l'objet même de la démarche américaine qui va manifestement au-delà de ce que prévoit l'article XII D lui-même. Toutefois il y a lieu de noter que ce texte reproduit le paragraphe 11 E du memorandum of understanding qui avait précédé l'accord lui-même, paragraphe qui avait été assorti d'un échange de lettres entre les deux négociateurs (Lettre KOHNSTAMM/BUTTERWORTH du 18 juillet 1958).

"Je tiens en outre à confirmer l'interprétation de la Commission selon laquelle, en ce qui concerne la section 11 E, dans le cas où un système international de sauvegardes et de contrôle serait institué par l'Agence internationale de l'Energie Atomique, les Etats-Unis et Euratom se concerteront au sujet de l'exercice par cette Agence des sauvegardes et du contrôle des matières fissiles utilisées ou produites en application du programme envisagé dans le "memorandum of understanding".

En sens contraire on peut noter que

-le Conseil des Ministres s'est prononcé - voir P.V. du Groupe des Questions Atomiques (doc. 535/F/58) - sur la valeur juridique du memorandum of understanding, et donc, par voie de conséquence, sur la valeur juridique de cette lettre interprétative.

"Le Groupe a été d'accord pour considérer que l'Accord de Coopération est destiné à remplacer le "Memorandum of Understanding" et constituera en définitive le seul instrument liant juridiquement les Parties".

"Le "Memorandum of Understanding" qui sert d'exposé des motifs à l'International Agreement soumis au Congrès américain ne constitue dès lors qu'une déclaration d'intentions des Parties qui cessera de produire ses effets juridiques lors de la signature de l'Accord de Coopération, un même accord ne pouvant faire l'objet de deux instruments différents ayant la même valeur juridique".

- et que, même en prenant cet échange de lettres au pied de la lettre, il ne peut s'agir que d'une simple consultation.

#### 5. Remarque générale

L'article III proposé dont le texte est reproduit en note(1) souligne de façon particulièrement claire le caractère fondamentalement discriminatoire du projet d'accord : de même que seules les puissances non-nucléaires se voient demander des sacrifices de souveraineté, de même seules les puissances non-nucléaires se verraient soumises à un contrôle international sur la totalité de leurs programmes atomiques pacifiques, cependant que les puissances nucléaires au sens militaire du terme ne seraient soumises

(1) "Each non-nuclear-weapon State Party to this Treaty undertakes to accept the safeguards of the International Atomic Energy Agency on all its peaceful nuclear activities as soon as practicable. Each State Party of this Treaty undertakes not to provide source or fissionable material, or specialized equipment or non-nuclear material for the processing or use of source or fissionable material or for the production of fissionable material for peaceful purposes to any non-nuclear-weapon State unless such material and equipment are subject to such safeguards".

à aucun contrôle. Confrontés avec un problème analogue, les auteurs du Traité d'Euratom l'avaient résolu de façon différente en soumettant à un contrôle international les programmes atomiques pacifiques de tous les pays membres d'Euratom.

Ceci est loin d'être une pure question de principe ou de prestige: ceci signifierait par exemple que seuls les laboratoires et les installations industrielles des puissances non-nucléaires seraient soumis aux contrôles de l'AIEA avec les gênes et les risques évidents d'espionnage industriel que ceci suppose alors que leurs concurrents américains, russes ou britanniques seraient assurés du secret.

Cette discrimination pourrait amener à un déplacement des activités nucléaires (industrielles et de recherche) de certains Etats membres vers le territoire du seul pays membre qui possède un armement atomique et qui de ce fait - qu'il signe ou non le Traité de non-dissémination - échapperait au contrôle de l'AIEA.

6. Conséquences juridiques au cas où les Six Pays membres signeraient le projet de Traité avec l'article III proposé:

Au cas où les six Pays membres d'Euratom signeraient le projet d'accord, il est clair que les contradictions entre ce projet d'accord et les dispositions correspondantes du Traité d'Euratom seraient automatiquement résolues par le fait qu'il s'agirait d'un accord conclu postérieurement au Traité d'Euratom par les mêmes parties contractantes. Le nouvel accord aurait simplement pour effet en ce cas de substituer au principe de l'égalité des droits entre ses membres sur lequel se fonde la Communauté, le principe de discrimination entre puissances nucléaires et non-nucléaires sur lequel se fonde le projet de Traité de non-dissémination, puisque dans l'hypothèse envisagée la France signerait le Traité en tant que puissance nucléaire et les cinq autres Etats membres en tant que puissance non-nucléaires.

7. Conséquences sur le Traité d'Euratom de l'article III en cas de signature du Traité de non-dissémination par certains pays membres d'Euratom à l'exclusion de certains autres :

a) Dans cette deuxième hypothèse, un certain nombre de pays membres non-nucléaires accepteraient sur leur territoire le contrôle de l'AIEA, alors que l'intention des auteurs du Traité était clairement de doter la Communauté Européenne de l'Energie Atomique d'un contrôle exclusif (1).

Certains plaideront que les pays membres d'Euratom peuvent parfaitement accepter un contrôle international qui se superposerait à celui d'Euratom, sans pour autant violer les dispositions du Traité d'Euratom, puisque l'Allemagne, la Hollande et l'Italie sont, sur la base de leurs accords bilatéraux, encore soumises à la fois à un contrôle américain et à celui d'Euratom. Toutefois, l'intention exprimée dans l'article 106 et la solution retenue lors de la disparition du bilatéral belgo-américain et franco-américain montrent clairement le caractère anormal et transitoire de cette juxtaposition. A l'appui du caractère exclusif du contrôle d'Euratom, on peut mentionner aussi la solution retenue lorsque tous les pays membres d'Euratom ont voulu créer avec d'autres un nouveau système de contrôle, celui de l'Agence Européenne de l'Energie Atomique. Ils ont disposé qu'un accord ad hoc - article 16 de la Convention - réglerait les conditions dans lesquelles les

(1) Voir par exemple la déclaration faite par le Président du Conseil français lors du débat sur Euratom à l'Assemblée Nationale, en juillet 1965 :

"Le Gouvernement attache une extrême importance aux attributions d'Euratom en matière de contrôle. Elles visent à assurer la sécurité des populations et, plus encore, à éviter tout détournement de matières fissiles. Pour être sûrs que le contrôle soit sans fissure, qu'il s'exerce aussi rigoureusement sur l'industrie privée que sur les établissements publics, nous demandons qu'Euratom garde la propriété exclusive de tous les matériaux nucléaires et, tout spécialement, des matériaux enrichis.

Cette règle stricte rendrait possible le remplacement, par un contrôle européen librement établi entre pays associés, du contrôle international américain ou de l'ONU, que nous devrions subir, si, isolés, nous continuons à passer des accords bilatéraux avec les Etats-Unis ou avec l'Agence des Nations-Unies."

6.

organes compétents de la Communauté exerceraient ce contrôle nouveau sur le territoire de la Communauté sur délégation de l'Agence Européenne de l'Energie Nucléaire. D'un point de vue politique d'ailleurs, on peut se demander quelle serait la stabilité d'un système qui juxtaposerait deux contrôles.

b) La question doit encore être examinée sous l'angle des échanges intracommunautaires. Il ne faut pas oublier en effet que les règlements de l'Agence de Vienne donnent à celle-ci, sauf certaines exceptions, un droit de suite sur les matières soumises à son contrôle. C'est la raison pour laquelle on se demande actuellement si la Communauté pourra accepter à EUROCHEMIC les matières irradiées soumises dans divers pays de l'ENEA au contrôle de l'Agence de Vienne. Le même problème se poserait au sein de la Communauté et l'on aboutirait au cloisonnement du marché commun nucléaire.

Même en admettant que l'on puisse écarter l'application du droit de suite, un pays membre qui n'accepterait pas le contrôle de l'AIEA accepterait-il de faire façonner ou irradier des éléments de combustible dans une installation d'un pays qui aurait accepté le contrôle de l'AIEA, avec toutes les possibilités d'espionnage industriel que ceci suppose ?

Une telle entrave aux échanges intracommunautaires empêcherait en fait la création d'une véritable industrie nucléaire européenne en substituant des entraves juridictionnelles aux droits de douane et restrictions quantitatives supprimées depuis janvier 1959.

c) En ce qui concerne les exportations à destination des pays tiers, les pays non-signataires seraient libres d'exporter aux conditions qu'ils jugeraient opportunes, les pays signataires étant par contre contraints de soumettre leurs exportations aux garanties de l'AIEA, ce qui implique certains risques d'inégalité dans la concurrence.

../.

7.

d) La question doit enfin être examinée sous l'angle de l'approvisionnement : au cas où les pays fournisseurs - Etats-Unis, mais aussi Royaume-Uni, Canada et éventuellement d'autres - feraient de l'acceptation des contrôles de l'AIEA la condition sine qua non de leurs livraisons de matières et d'équipement, ainsi que le prévoit l'article III, cette condition ne frapperait que cinq des pays de la Communauté, la France étant la seule "puissance nucléaire" au sens du projet du Traité; on peut cependant concevoir que le Congrès des Etats-Unis refuse des exportations de matières fissiles à destination d'une "puissance nucléaire" qui n'aurait pas signé le Traité de non-dissémination.

D'autre part, tout autre pays membre qui ne signerait pas ce Traité se trouverait par là privé d'approvisionnement.

Toutes ces situations créeraient autant de discriminations contraires au principe de l'égal accès; dans ces conditions, la Communauté ne pourrait plus assurer "l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de la Communauté en minerais et combustible nucléaires" comme l'article 2 d) lui en fait le devoir, pas plus que la libre circulation de ces matières au sein de la Communauté.

8. Il ressort de tout ce qui précède que le Traité de non-dissémination intéresse le domaine d'application du Traité d'Euratom (art. 103) et que l'article III proposé ferait obstacle à son application.

Si néanmoins certains pays membres décidaient, pour des raisons politiques, de signer le Traité de non-prolifération avec l'article III envisagé, il leur appartiendrait de proposer les modifications radicales au Traité d'Euratom nécessaires pour le mettre en harmonie avec les conséquences de ce nouveau texte. Ces propositions devraient être instruites d'après les diverses procédures prévues dans chaque cas pour amender le Traité d'Euratom, procédures qui prévoient toutes l'unanimité.

9. Sous l'angle du Traité Euratom/US, si tous les pays membres n'étaient pas d'accord pour accepter le texte de l'article III et si le Gouvernement américain passant outre aux objections de ses alliés européens concluait néanmoins un Traité de non-dissémination contenant un tel article, il s'engagerait en fait vis-à-vis du Gouvernement soviétique à violer l'accord Euratom/US sur la base desquels le Gouvernement américain



8.

s'était engagé à approvisionner la Communauté en matières fissiles sous le contrôle Euratom.

Il en serait de même des Gouvernements britannique et canadien.

La Commission tenait à communiquer sans tarder ces premières réactions aux pays membres. Ne voulant pas préjuger les questions de principe en jeu dans l'acceptation de l'article III proposé, elle s'est abstenue à ce stade de faire des commentaires sur les différentes formules transitoires proposées ou de formuler des contre-propositions.