

January 1968

Jan Gijssels, 'Euratom and the Draft Non-Proliferation Treaty of Nuclear Weapons in Terms of Law'

Citation:

"Jan Gijssels, 'Euratom and the Draft Non-Proliferation Treaty of Nuclear Weapons in Terms of Law'", January 1968, Wilson Center Digital Archive, Published in Cahiers du droit de

l'e

nergie atomique. Obtained for NPIHP by Grégoire Mallard.

<https://wilson-center-digital-archive.dvincitest.com/document/121316>

Summary:

This article by Jan Gijssels discusses the legal implications of Euratom and the proposed Non-Proliferation Treaty.

Credits:

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

Original Language:

French

Contents:

Original Scan

EG 103

EURATOM ET LE PROJET DE TRAITE DE
NON-PROLIFERATION DES ARMES NUCLEAIRES, SOUS L'ANGLE DU DROIT

par

JAN GIJSSELS

Cet article est destiné à être publié dans :

"Les cahiers du droit de l'énergie atomique"

édités par le "Centre d'études du droit de l'énergie atomique"
de Paris.

EURATOM ET LE PROJET DE TRAITE DE
NON-PROLIFERATION DES ARMES NUCLEAIRES, SOUS L'ANGLE DU DROIT

Parmi les préoccupations des Institutions communautaires des Six, le problème posé par le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (en abrégé "le TNP") occupe une place de premier ordre.

Problème de politique mondiale puisqu'il concerne les intérêts vitaux de l'humanité entière: l'armement ou le désarmement, les risques de guerre et les chances de paix. Mais ce n'est pas sous cet angle politique que le sujet sera traité ici.

Si nous avons choisi le TNP comme thème de cette chronique c'est en premier lieu en raison des incidences juridiques que le TNP pouvait avoir au regard de certains principes fondamentaux sur lesquels est fondée la Communauté Européenne de l'Energie Atomique. L'analyse que nous ferons du TNP nous donnera l'occasion de passer en revue quelques dispositions essentielles du Traité EURATOM: nous croyons que ce rappel des principes n'est pas inutile dans la première d'une série de chroniques consacrées à ce Traité assez mal connu et d'ailleurs souvent méconnu.

En second lieu le TNP mérite de retenir l'attention parce qu'il constitue un exemple, "d'école" oserions-nous dire, d'un genre de problèmes, qui certes n'est pas nouveau, mais qui va s'amplifier par l'intensification des relations internationales qui est caractéristique de notre temps. Ce problème est celui de l'harmonisation des nombreux engagements que les Etats prennent, pour eux et pour leurs ressortissants, à l'égard d'autres Etats, pris individuellement ou groupés ou dans les enceintes d'organisations internationales.

Si l'on n'y prend garde, les engagements pris dans chacune de ces conventions, bilatérales ou multilatérales, risquent de s'opposer ou de se neutraliser (1). Le risque est d'autant plus grand que ces accords et conventions couvrent souvent le même terrain (l'économie, la libération des échanges, la création d'une union douanière, ou pour nous tenir à notre sujet, l'énergie atomique) mais qu'ils diffèrent entre eux par les circonstances qui les ont suscités et dès lors par les objectifs qu'ils poursuivent, par le nombre et la qualité des partenaires, par le climat politique qui y règne, par le degré d'aliénation de la souveraineté nationale qu'ils prévoient. Les choses se compliquent lorsque ces conventions comportent la création d'organisations internationales, sujets de droit elles aussi, qui sont chargées par les Etats, avec les pouvoirs à l'appui, de mettre en oeuvre un régime de droit interne prévalant sur le droit national. Complications enfin, à un troisième degré, lorsque ces organisations internationales ont la capacité de conclure, à leur tour, des accords internationaux par lesquels les Etats membres sont liés.

C'est en raison de ces derniers aspects que le problème revêt une forme originale et propre au système de coopération institué entre les Six: liés entre eux dans un ordre communautaire qui prévaut sur le droit national et ayant établi des institutions chargées de mettre en oeuvre et de sauvegarder cet ordre juridique nouveau dans le domaine d'application des Traités, les Etats membres ne sont plus libres de prendre des engagements internationaux, fût-ce avec des Etats tiers, qui pourraient affecter la cohérence du système communautaire et porter atteinte à l'autorité des institutions communes.

(1) Dans les accords internationaux des clauses générales qui tendent à mettre les parties contractantes à l'abri des conflits d'engagement, sont devenues courantes. Exemples: clause CECA et EURATOM dans le Traité CEE, art. 232; clauses Benelux dans le Traité CEE, art. 233 et EURATOM, art. 202; clauses accords bilatéraux dans le Traité EURATOM, art. 105 et 106; clauses accords bilatéraux dans le Traité CEE, art. 234; clauses EURATOM dans les Statuts de l'AEEN, art. 19, b, dans la Convention sur le contrôle AEEN, art. 16 et 21, et dans la Convention EUROCHEMIC, art. 4a et 4b.

On comprend qu'en raison même de cet enchevêtrement de rapports juridiques de natures diverses - contractuels pour les accords de coopération, de droit constitutionnel dans ces traités qui instituent un ordre interne - des obligations souscrites dans une enceinte et dans une perspective politique déterminée peuvent fort bien se trouver en opposition, parfois même par une simple inadvertance des négociateurs mais en toute bonne foi, avec des engagements pris ailleurs et dans une conjoncture différente (1).

Toutes les caractéristiques de ce "désordre nouveau" sont présentes dans le problème qui nous occupe.

Les Six Etats membres ont conclu le Traité EURATOM qui comporte davantage qu'une base de coopération, la création d'un ordre juridique constitutionnel auquel ils sont soumis. Par ailleurs, ils sont membres de l'Agence Européenne de l'Energie Nucléaire de l'~~OCDE~~^{OCDE} (AEEN) et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique de l'ONU (AIEA). Quant aux relations bilatérales nous rappelons que plusieurs Etats membres de la Communauté avaient conclu des accords avec des Etats tiers avant l'entrée en vigueur du Traité EURATOM: ces accords demeuraient opposables au Traité EURATOM (article 105 EURATOM), mais étaient destinés à être "communautarisés", par la reprise, par la Communauté, des droits et obligations qui en découlaient (article 106 EURATOM). La plupart de ces accords bilatéraux sont en effet expirés et c'est la Commission d'EURATOM qui, en usant des pouvoirs qu'elle détenait en vertu de l'article 101 du Traité, a conclu des accords internationaux avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, pour ne citer que les plus importants, substituant ainsi aux accords bilatéraux existants un réseau de relations extérieures avec les Etats tiers au niveau de la Communauté. Certes, les Etats membres ont conservé le pouvoir de conclure encore des accords avec des Etats tiers et des organisations internationales - l'article 103 du Traité prévoit cette

(1) Le député allemand MERTEN a déclaré incidemment au Parlement européen qu'il croyait pour sa part que les experts en désarmement qui avaient préparé le Projet TNP ignoraient tout du Traité EURATOM (Parl. Eur. Compte rendu in extenso des débats, n° 4B, 16.3.67, p. 154), ce qui ne manque pas d'étonner de la part de représentants d'un gouvernement qui a toujours apporté son entier appui à la Communauté; cette supposition, vraisemblablement réaliste, évoque le risque du cloisonnement des perspectives et de la spécialisation et ses conséquences en droit.

- 4 -

faculté - mais ils ne pourront se lier légalement, sous le contrôle de la Commission et de la Cour de Justice, que dans la mesure où les engagements qu'ils prennent soient compatibles avec le Traité instituant la Communauté.

Dans cet ensemble pour le moins complexe se situe notre problème. Les Etats membres de la Communauté seront en effet invités, dans un très proche avenir, à conclure individuellement un nouveau traité: le TNP.

Le Traité EURATOM s'opposerait-il à ce qu'ils concluent le TNP? Dans la négative, sous quelles conditions? Le TNP est-il opposable aux institutions communautaires? Quel serait le sort des accords conclus entre la Communauté et les Etats tiers lorsque ceux-ci et les propres membres de la Communauté s'accorderaient au sujet du TNP? Voilà quelques questions auxquelles nous devons répondre.

A première vue il peut sembler surprenant que le TNP risquait de mettre en cause les principes fondamentaux sur la base desquels EURATOM fonctionne, puisque la finalité exclusivement pacifique de la Communauté ne pourrait s'opposer en principe à des mesures de désarmement. Néanmoins il se pose un important problème de conciliation.

Tenter de le préciser, sera l'objet de cette chronique. En voici le schéma.

Nous rappellerons d'abord, sous le § I, les idées de base du TNP "à l'état brut", c.à.d. dans sa forme originale et extrême qu'il revêtait, en février 1967, avant qu'on y ait apporté les atténuations réclamées en divers lieux. Ensuite il s'agira de montrer à quels titres la Communauté Européenne de l'Energie Atomique est appelée à se prononcer sur un projet qui à première vue intéresse les Etats individuellement, puis qu'il doit être conclu par eux et par eux seuls: nous évoquerons sous le § II le problème de l'Accord de coopération EURATOM/Etats-Unis, puis sous le § III nous démontrerons l'incompatibilité du TNP dans sa version originale avec le Traité EURATOM. Enfin nous ferons le point sous le § IV de la situation actuelle en prenant comme base le projet de TNP du 18 janvier 1968.

I. Le traité de non-prolifération dans sa version initiale

Le projet de TNP est issu des négociations russo-américaines en marge de la Conférence de Genève sur le désarmement (ENDC-Eighteen Nations Disarmament Conference). Les Gouvernements soviétique et américain, animés par le souci d'accélérer les travaux de cette conférence, ont déposé, en février 1967, avec tout le prestige attaché à leur qualité de "grande puissance", des textes assez voisins pour permettre une consultation fructueuse de leurs alliés (1).

Ce texte de février 1967 était, faut-il le dire, couvert par le secret diplomatique; il n'empêche que la presse l'a publié in extenso.

On peut résumer les dispositions principales de ce texte initial comme suit:

- Les Etats qui disposent d'un armement nucléaire, les "nuclear weapon States", (appelés erronément en français "les Etats nucléaires"), c'est-à-dire les U.S.A., l'U.R.S.S., la Chine, la Grande-Bretagne et la France, s'engageraient à ne pas fournir d'armes nucléaires ou d'explosifs de même nature aux autres Etats;
- les "non nucléaires" s'engageraient pour leur part à ne pas acquérir de semblables armes, ni en les important, ni en les fabriquant, avec ou sans aide extérieure;
- les Etats sans armement nucléaire (et eux seuls!) se soumettraient au contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour toutes leurs activités nucléaires, pacifiques par définition. Afin d'assurer à ce contrôle toute sa plénitude, les Etats signataires du TNP s'interdiraient de livrer des matières et des équipements atomiques à des Etats non armés (la restriction est importante), sauf si ceux-ci acceptaient de se soumettre au contrôle de l'Agence de Vienne.

(1) Pour le lent cheminement des négociations sur le désarmement depuis 1946 jusqu'à la rédaction du projet TNP, nous renvoyons à l'excellent exposé critique de M. Achille Albonetti: "Trattato sulla non-proliferazione nucleare e disarmo nell'ambito delle Nazioni unite" dans "La Comunità Internazionale" Ed. CEDAM, Padova, juillet 1967, p. 458 à 487.

- 6 -

Les motifs qui ont suscité les critiques et objections contre ce projet, abstraction même faite d'EURATOM, sont bien connus: la presse en a fait état. Ils sont essentiellement de deux ordres.

En premier lieu le projet est fondé sur une discrimination.

Les Etats non nucléaires renonceraient à jamais à tout armement et même à l'usage d'explosifs nucléaires fût-ce à des fins pacifiques (et on sait que l'utilisation d'explosions atomiques pour de grands travaux ne relève pas de la science-fiction), alors que les Etats militaires ne s'imposent aucune restriction ni aucune mesure de désarmement: si la course aux armements peut être ainsi géographiquement circonscrite ("non-dissémination", ou, dans la langue des technocrates, "non-prolifération horizontale") ce qui en soi est un élément positif, le projet de traité ne contient aucune disposition contraignante qui limiterait les efforts fébriles des Etats militaires pour se doter d'un potentiel destructif toujours plus puissant; la "non-prolifération" (verticale) resterait un vain mot.

En second lieu les Etats non nucléaires se soumettent à un contrôle international, toujours éprouvé comme une atteinte à la souveraineté nationale; les Etats nucléaires quant à eux ne se soumettent pas à ce contrôle, même pas pour leurs fournitures et équipements à usage pacifique; ceci implique que les Etats ne peuvent plus livrer des biens et matières nucléaires, même pacifiques, à des "non armés" qui ne sont pas soumis à un contrôle international, mais qu'ils peuvent en revanche approvisionner librement, sans contrôle aucun, les Etats armés, même en des matières utilisables à des fins guerrières et collaborer ainsi indirectement à l'effort militaire d'une puissance atomique!

Mais revenons maintenant à notre sujet: EURATOM-TNP.

EURATOM est appelé à se prononcer sur le projet de TNP à un double titre: d'abord comme partenaire des Etats-Unis dans l'Accord de coopération EURATOM-Etats-Unis et ensuite en application du Traité EURATOM.

II. L'Accord de coopération US-EURATOM

Cet accord, conclu en 1958, prévoit dans sa forme amendée actuelle, entre autres choses la fourniture par le Gouvernement des Etats-Unis à la Communauté (pas aux Etats membres individuellement, nous relevons d'emblée l'importance de cette distinction) et par l'intermédiaire de l'Agence d'approvisionnement d'EURATOM d'importantes quantités de matières nucléaires et notamment de matières fissiles, jusqu'à des plafonds fixés par la loi américaine (actuellement 215.000 kg d'U 235, 1500 kg de plutonium etc.). Il constitue la base juridique des principales importations de matières fissiles dans la Communauté.

Une des caractéristiques essentielles de cet Accord est que le système de contrôle d'EURATOM se trouve explicitement reconnu comme répondant aux exigences et aux principes fixés d'un commun accord (Article XII et Annexe B à l'Accord). La signification historique de ces dispositions est bien connue: le Gouvernement des Etats-Unis renonçait à exercer lui-même le contrôle sur les matières et installations qu'il fournissait. Ce revirement de la position traditionnelle des Etats-Unis au profit d'EURATOM a une double cause: d'une part le Gouvernement des Etats-Unis désirait limiter autant que possible le contrôle unilatéral qui heurtait la fibre sensible de la souveraineté nationale de pays amis (1); mais d'autre part, il est certain que le Gouvernement américain n'a fait le pas qu'eu égard à l'efficacité du système d'intégration qui est à la base d'EURATOM et surtout au fait que ce contrôle serait exercé par un organe indépendant des Etats membres eux-mêmes.

(1) Dès le mois de mai 1956, c.à.d. un an avant la signature du Traité EURATOM on pouvait lire dans un rapport de synthèse d'une conférence à Princeton à laquelle participaient de hauts fonctionnaires américains: "Relaxation of controls through bilateral channels would save the U.S. involvement in troublesome and delicate diplomatic problems that promise to become increasingly difficult as the outside world grows less dependent on American help" - voir "EURATOM and American Policy" de Klaus E. KNORR, Center of International Studies, Princeton.

Néanmoins, dès la conclusion de l'Accord, les deux parties contractantes avaient convenu, dans le but d'encourager une collaboration plus large en matière atomique, qu'elles "se consulteraient afin de déterminer s'il y avait des domaines relatifs au contrôle et aux questions concernant la santé publique et la sécurité dans lesquels il pourrait être demandé à l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) une assistance technique" (Article XII D de l'Accord). Il était précisé par ailleurs, que dans le cas où un système international de sauvegarde et de contrôle serait institué par l'AIEA, les Etats-Unis et EURATOM se concerteraient au sujet de l'exercice par cette Agence du contrôle des matières fissiles, faisant l'objet de l'Accord.

C'est par application de cette disposition que le Gouvernement des Etats-Unis a saisi la Commission d'EURATOM du projet de TNP en février 1967. (Déclaration de M. CHATENET, Président de la Commission d'EURATOM, devant le Parlement européen, le 16.3.1967, op. cit. p. 139).

L'intervention de la Commission résulte donc d'obligations conventionnelles. Elle a en outre une portée exclusivement consultative.

La question qui se pose est celle de savoir si les obligations souscrites dans l'Accord US-EURATOM peuvent se concilier avec le TNP par lequel le Gouvernement ^{américain} subordonnerait toute fourniture de matières à l'application du contrôle AIEA. On pourrait aussi formuler la question comme suit: les Etats-Unis pourraient-ils refuser les fournitures pour la raison qu'elles ne seraient pas soumises au contrôle AIEA ou pourraient-ils obliger de cette manière la Communauté à substituer le contrôle AIEA à celui d'EURATOM qui est actuellement applicable?

La réponse à ces questions devait, toujours en prenant en considération le TNP de février 1967, être négative.

On observait en premier lieu que les fournitures sont destinées à la Communauté, sujet de droit doté d'une personnalité juridique distincte de celles des Etats membres, et que le TNP ne met d'obligations qu'à la charge des Etats. Le TNP auquel la Communauté n'est pas et ne pourra pas être partie, ne lui est pas opposable. Nous rencontrons donc ici le problème de l'inopposabilité des engagements pris par des Etats séparément aux accords conclus par l'organisation dont ils sont membres.

Par ailleurs, les Etats-Unis n'ont pas le droit de modifier unilatéralement les conditions précises convenues avec leur partenaire EURATOM ni a fortiori de résilier unilatéralement avant terme l'Accord ou de refuser son exécution.

Ce raisonnement juridique assurément solide ne peut masquer le véritable problème qui est de nature politique. Comment le Gouvernement des Etats-Unis pourrait-il justifier vis-à-vis de ses partenaires TNP les livraisons de matières fissiles destinées en fait à des Etats, même si elles sont acheminées vers ceux-ci par des organes de la Communauté, sans que ces Etats ne soient assujettis au contrôle AIEA? Dans l'immédiat et pour les quantités de matières visées dans la loi américaine actuelle, la justification devait être celle que nous venons d'indiquer. Mais à long terme le problème demeurerait.

III. Incidence du TNP sur le système EURATOM

Compétence d'EURATOM

Rappelons d'abord, comme nous l'avons fait pour l'Accord US-EURATOM, à quel titre la Commission est ou sera appelée à se prononcer.

L'article 103 du Traité fait obligation aux Etats de communiquer à la Commission leurs projets d'accords avec des Etats tiers, des ressortissants d'Etats tiers ou des organisations internationales dans la mesure où ces accords intéressent le domaine d'application du Traité d'EURATOM. Les Etats membres ne peuvent conclure l'accord envisagé qu'après avoir levé les objections de la Commission ou s'être conformés à la délibération par laquelle la Cour de Justice se prononce sur la compatibilité des clauses du projet d'accord avec les dispositions du Traité.

Ainsi lorsqu'elle sera saisie par les Etats membres du projet TNP, la Commission ne se prononcera pas par voie de consultation à l'égard d'un partenaire contractuel, comme elle le ferait au titre de l'Accord de coopération US-EURATOM: elle statuera, sous le contrôle de la Cour de Justice, de façon contraignante en sa qualité de gardienne constitutionnelle du Traité.

Examen de la compatibilité du TNP en sa version initiale

On pourrait avoir tendance à ne voir les points d'impact du projet TNP sur le Traité d'EURATOM que sur le terrain du contrôle de sécurité proprement dit. Nous verrons que les incidences du TNP sont plus nombreuses et plus graves dans les autres dispositions du Traité.

A. Le contrôle de sécurité

Le contrôle de l'usage des matières nucléaires est dans tous les accords de coopération ou de fourniture - qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux - un aspect aussi essentiel que sensible. Il constitue toujours, et par définition, mais à des degrés différents, une ingérence extérieure qui limite la liberté, l'autonomie et l'indépendance dans l'exercice de la souveraineté nationale. Dans les accords bilatéraux il souligne la dépendance du bénéficiaire de la fourniture à l'égard du pays fournisseur.

Ces inconvénients sont fortement atténués lorsque les pays organisent entre eux un système de contrôle, exclusif de toute discrimination, sur toutes les matières, quelle que soit leur origine, se trouvant sur leurs territoires et qu'ils confient l'exercice de ce contrôle à un organe d'autorité commun. Les règles étant intégralement communes et l'autorité indépendante, les Etats membres se trouvent sur un pied d'égalité. Un tel système s'apparente en fait à un système de droit interne.

Si les Communautés européennes tendent à constituer un ordre juridique interne, le contrôle de sécurité EURATOM en est un exemple éloquent. En quoi consiste-t-il?

L'article 77 du Traité prévoit deux formes de contrôle sous a) et b). Nous suivons cet ordre.

a) l'article 77 a)

L'article 77 a) vise le contrôle d'EURATOM proprement dit. La Commission est chargée d'assurer sur les territoires des Etats membres que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ne sont pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner.

Cette disposition institue un contrôle de conformité entre l'usage réel et la destination qui y avait été donnée. Il n'est donc pas en première instance un contrôle de l'usage pacifique des matières nucléaires comme on le dit et écrit parfois: l'uranium destiné à des fins militaires relève en effet du contrôle communautaire jusqu'au stade du façonnage spécial défini à l'article 84, alinéa 3 du Traité.

Le contrôle EURATOM est obligatoire, intégral et territorial: il s'applique à toutes les matières nucléaires qui se trouvent dans les Etats membres qu'elles y soient produites ou importées, ou qu'elles soient ou non livrées par l'intermédiaire de l'Agence d'approvisionnement d'EURATOM. La seule exception concerne les matières introduites dans le circuit militaire, comme nous venons de le dire (art. 84, alinéa 3).

En revanche, il est limité dans son objet: il ne porte que sur les matières, à l'exclusion des installations et appareillages et des "activités" nucléaires. L'efficacité est assurée avec un minimum de servitudes administratives.

L'ensemble constitue, selon l'expression depuis longtemps consacrée de P.-H. Spaak, "un contrôle sans fissure".

En fait, le contrôle EURATOM a démontré son efficacité: il est le seul contrôle intégral de nature plurinationale des pays de l'ouest.

Les contrôles prévus par l'AEEN (art. 8 des Statuts AEEN) et l'AIEA (art. XII des Statuts AIEA) sont fondamentalement différents. Ils ne s'appliquent qu'aux matières et appareils livrés par l'organisation et à ceux que les Etats soumettent volontairement à ce contrôle. Dans les deux cas, l'assujettissement dépend donc finalement d'un acte de volonté des Etats: ces contrôles sont dans une large mesure facultatifs. Par contre, ils prévoient un droit de suite; une fois sous contrôle, les matières et appareils le restent où qu'ils aillent, ce qui peut avoir pour effet de gêner leur exportation vers des pays non-membres.

b) l'article 77 b)

Nous avons dit ci-dessus que le contrôle d'EURATOM est en première instance un contrôle de conformité. Mais la Commission d'EURATOM a aussi le pouvoir d'exercer au surplus un contrôle de finalité.

L'article 77 b) prévoit en effet que la Commission doit s'assurer que sont respectés les engagements relatifs au contrôle souscrits par la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une organisation internationale. Ainsi, lorsqu'un accord de fourniture conclu par la Communauté interdit l'utilisation militaire des matières fournies, la Commission exercera en fait un contrôle de finalité.

Cette disposition a été prévue en vue de permettre à la Commission d'assurer elle-même le contrôle des matières que des pays tiers pourraient lui fournir, éventuellement selon des modalités qui ne seraient pas explicitement prévues dans le Traité EURATOM. On a également pensé au problème qui résulterait du contrôle de l'AEEN: la Commission devait être en mesure de conclure un accord avec l'AEEN en vue de pouvoir exercer le contrôle de cette organisation. L'article 77 b) EURATOM est donc le point de jonction avec l'article 16 de la Convention sur le contrôle de l'AEEN.

Cette disposition a été extrêmement utile dans les relations avec les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada: elle le sera peut-être, dans le contexte qui nous occupe, dans l'application de l'éventuel TNP.

- 13 -

Il convient maintenant de confronter ces principes avec le premier projet de TNP.

1. La première question qui se pose est celle de savoir si un autre contrôle que celui d'EURATOM pourrait être appliqué sur le territoire de la Communauté.

a) Il est certain que les Etats membres n'auraient pas le droit de se soumettre par accord international à des mesures de contrôle si l'application de ces mesures (y compris l'intervention de l'autorité qui doit les mettre en oeuvre) faisait obstacle à l'efficacité du Traité EURATOM, considéré non seulement en ses dispositions relatives au contrôle, mais aussi en celles qui concernent l'approvisionnement, le marché commun nucléaire, l'existence d'un centre de recherches communautaire, l'activité des entreprises communes etc., si elle portait atteinte à l'égalité des Etats membres ou si elle avait pour effet de limiter en fait les pouvoirs d'ordre public des institutions de la Communauté. Il conviendra donc, comme nous le ferons plus loin, de juger au vu des obligations concrètes que le contrôle imposerait aux Etats membres et des répercussions sur la Communauté dans son ensemble.

Si le nouveau contrôle ne pourra porter atteinte aux droits et obligations résultant du Traité, à plus forte raison il ne saurait se substituer au contrôle d'EURATOM même s'il était institué par un accord international que les six Etats membres signeraient. Le contrôle d'EURATOM resterait d'application tant que le Traité d'EURATOM lui-même n'aurait pas été modifié selon la procédure de l'article 204 du Traité (avis du Conseil après consultation du Parlement européen, conférence intergouvernementale, ratification dans les Etats membres): les Etats membres ne peuvent en effet disposer tacitement de l'autorité qu'ils ont créée ni des pouvoirs qu'ils ont conférés à celle-ci. A fortiori, la signature d'un accord par quelques-uns des Etats membres, ne pourrait avoir d'effet.

En revanche, nous devons constater qu'une juxtaposition de contrôles n'est pas absolument exclue. On ne pourrait tirer argument de cette situation si elle était née du hasard ou des vicissitudes d'un ordre international encore mal établi: le fait est que le principe de la coexistence de deux ou plusieurs contrôles a été accepté en pleine connaissance de cause par les Etats membres signataires du Traité EURATOM et, ultérieurement, par la Communauté elle-même.

Nous visons le contrôle de l'Agence Européenne de l'Energie Nucléaire (AEEN) institué par une Convention que les Six ont négociée "en parallèle" et simultanément avec le Traité EURATOM (la Convention a été signée le 20.12.1957). Nous visons également le contrôle prévu par l'Accord US/EURATOM de 1958 qui ne s'identifie pas entièrement au système du Traité EURATOM encore qu'il s'y apparente et que sa mise en oeuvre ait été confiée à la Commission européenne. Nous citerons pour mémoire le contrôle "étranger" imposé par les accords bilatéraux antérieurs au Traité (article 105).

- b) Mais simultanément nous devons constater que les Etats membres ont été conscients qu'une juxtaposition éventuelle de contrôles serait source de complications, de charges financières et techniques accrues et qu'elle contiendrait en elle le germe de conflits. Il est écrit dans les textes et dans les faits qu'ils ont toujours veillé à éviter dans toute la mesure du possible la disparité et la dispersion et cela soit en harmonisant entre elles les dispositions de fond (ex. Accord US/EURATOM), soit en fixant une préséance d'un système sur l'autre (ex. article 19 b des Statuts de l'AEEN et article 21 c de la Convention sur le contrôle AEEN), soit en chargeant la même autorité d'exercer les deux contrôles (ex. article 12 de l'Accord US/EURATOM et article 16 de la Convention sur le contrôle AEEN), soit, enfin, en prévoyant la disparition d'un contrôle et sa substitution par un autre (ex. articles 105 et 106 du Traité EURATOM). Il est à noter que dans tous ces cas les mesures prises ont eu pour effet de faire prévaloir la position d'EURATOM.

- 15 -

Bref, je crois que le Traité d'EURATOM ne s'oppose pas à ce que les Etats se soumettent à des mesures de contrôle complémentaires, pour autant que celles-ci laissent intactes les règles de fond et les prérogatives institutionnelles fixées dans ce Traité.

2. En deuxième lieu, il conviendra donc d'examiner concrètement, textes en main, si le contrôle visé au TNP, à savoir le système de contrôle de l'AIEA, pourrait coexister - à titre complémentaire - sur le territoire des Six avec le contrôle EURATOM sans porter atteinte à celui-ci ni à la structure de la Communauté.

Pour ce faire, nous disposons du texte de l'article XII des Statuts de l'AIEA, mais on nous dit que cet article sera modifié en vue de l'application dans le cadre du TNP. Une grande réserve s'impose donc.

Rien ne pourrait s'opposer du point de vue de la Communauté à ce que les Etats soumettent non seulement les matières mais également les installations et les équipements à un contrôle (art. XII, § 1) ce que le Traité d'EURATOM n'exige pas; qu'ils subordonnent l'utilisation de ces installations à une approbation de l'Agence (idem); qu'ils tiennent deux comptabilités des matières, une pour EURATOM, l'autre pour l'AIEA (art. XII, § 4); qu'ils fassent approuver deux fois les procédés de traitement chimique (art. XII, § 5 et art. 78, alinéa 2, EURATOM). Tout ceci constitue manifestement un surcroît de formalités à remplir, un risque de perte de temps et une source de conflits, mais juridiquement rien ne pourrait l'interdire eu égard à EURATOM.

En revanche, il est certain que l'obligation de mettre en dépôt auprès de l'Agence les excédents de matières fissiles (art. XII, § 5 in fine) est de nature à affecter un des pouvoirs de la Commission européenne (art. 80 du Traité); que le droit de suite (art. XII, § 5 in medio) peut faire obstacle à la libre circulation des matières et aux règles sur l'approvisionnement, mais nous reviendrons sur ce problème plus loin; que le pouvoir, enfin, de l'Agence "de reprendre tous produits fournis par elle" en cas de violation des normes de sécurité (abstraction même faite de savoir si les livraisons par l'AIEA sont compatibles avec le système d'approvisionnement

d'EURATOM), ne pourra être exercé sur le territoire des Six sur les matières fissiles dont la Communauté est propriétaire, qu'en conformité avec les dispositions du Traité et du Protocole sur les privilèges et les immunités (art. 1 de ce Protocole: autorisation de la Cour de Justice). (Nous touchons ici à nouveau le problème de l'inopposabilité du TNP à la Communauté en tant que institution dotée de la personnalité juridique internationale; nous y reviendrons en parlant du Centre commun de recherches).

Nous constatons donc, en conclusion sur ce point, que l'examen des seules dispositions relatives au contrôle de l'AIEA révèle déjà des incompatibilités avec les dispositions correspondantes d'EURATOM (en particulier la propriété des matières fissiles) mais qu'on se trouve immédiatement confronté avec une série de problèmes qui dépassent de loin le domaine du contrôle. Nous allons maintenant examiner de façon plus exhaustive l'incidence du TNP dans sa forme initiale sur ces autres éléments du système institué par le Traité d'EURATOM.

B. Le TNP et les autres dispositions d'EURATOM

L'objection de caractère général - mais fondamental - qu'on devait faire au projet de TNP (tel qu'il a été présenté, répétons-le, en février 1967) est qu'il rétablissait les frontières nationales à l'intérieur d'une "communauté" qui se caractérise par un marché commun dans lequel circulent librement biens, produits nucléaires, capitaux et main-d'oeuvre, par un régime commun d'approvisionnement qui garantit à chacun un égal accès aux ressources, par la capacité juridique dans tous les Etats membres des institutions communautaires, ainsi que de leurs organes (Agence d'approvisionnement, entreprises communes), par un ensemble commun de normes de protection sanitaire, par un régime commun de secret, de protection et de diffusion des connaissances.

Les frontières auraient en effet été rétablies dans l'hypothèse où un ou plusieurs des cinq Etats membres "non nucléaires" refuseraient de signer le TNP ou de se soumettre au contrôle AIEA. La France en sa qualité de puissance "nucléaire" reste exempte de tout contrôle TNP même au cas où elle adhérerait à ce traité, et de ce fait elle ne créait pas de problèmes à cet égard pour la Communauté.

1. Marché commun nucléaire (Chapitre IX)

Le Traité EURATOM garantit la libre circulation des biens et produits, c'est-à-dire tant des matières que des appareils et équipements à l'intérieur de la Communauté.

L'adhésion au TNP risquait de réintroduire des restrictions puisqu'elle comportait l'interdiction de livrer des matières et équipements aux Etats non dotés d'un armement nucléaire s'ils n'étaient pas signataires du TNP ou s'ils n'avaient pas accepté par ailleurs l'assujettissement au contrôle AIEA.

Ainsi en se plaçant dans l'hypothèse du TNP dans sa forme initiale, c'eût été la fin du marché commun nucléaire si un des "cinq" avait refusé de signer le TNP, puisque ses partenaires de la Communauté n'auraient plus eu le droit "d'exporter" (ce terme reprenant tout son sens) vers lui.

2. Approvisionnement (Chapitre VI)

La circulation des matières est directement liée à la mise en commun des ressources qui constitue la base du régime d'approvisionnement convenu et organisé entre les Six.

Les principes qui régissent le régime d'approvisionnement d'EURATOM sont l'égal accès aux ressources et une politique commune d'approvisionnement. Tout le système est inspiré du souci d'assurer aux utilisateurs la garantie de pouvoir s'approvisionner sur un pied d'égalité : tous arrangements particuliers, régimes privilégiés ou marché noir, qui donneraient une préférence aux uns et écarteraient les autres, sont interdits. Les producteurs, quant à eux, sont tenus d'offrir leur production à l'ensemble des utilisateurs.

Cette égalité est assurée par l'Agence qui est dotée de pouvoirs suffisants pour intervenir par voie d'autorité pour garantir une juste distribution dans la Communauté dans son ensemble.

On ne voit pas comment l'égal accès aurait pu être respecté, lorsque des producteurs d'un pays signataire du TNP se seraient vu interdire d'offrir leur production à un utilisateur dans la Communauté qui relèverait d'un pays qui n'aurait pas accepté l'application du contrôle AIEA sur son territoire, ce que le TNP prévoyait cependant explicitement. L'unité aurait été brisée par un élément étranger au Traité d'EURATOM. A cet égard, le TNP et le Traité EURATOM étaient inconciliables.

A ce stade nous devons examiner deux dispositions du Traité EURATOM qui auraient pu être invoquées, à tort selon moi, pour contourner les obstacles que nous venons de mentionner. Il s'agit de l'article 52 dernier alinéa et de l'article 195 du Traité EURATOM.

L'article 52, dernier alinéa, dispose que "l'Agence d'approvisionnement ne peut opérer entre les utilisateurs aucune discrimination fondée sur l'emploi que ceux-ci se proposent de faire des fournitures demandées, sauf si cet emploi est illicite ...". La partie positive de cette phrase signifie qu'un Etat qui déclarerait avoir besoin de matières nucléaires pour son programme militaire, a un accès égal aux ressources de la Communauté qu'un utilisateur "pacifique". Mais après avoir posé le principe de la non-discrimination quel que soit l'usage auquel les matières sont destinées, l'article 52, in fine, ajoute :

" ... sauf si cet emploi est illicite. "

Quels seront les critères de la licéité et qui les déterminera ? En particulier, un Etat adhérent au TNP pourra-t-il qualifier d'illicite la livraison de matières à un Etat qui n'accepterait pas le contrôle du TNP et l'Agence devra-t-elle refuser d'approvisionner l'utilisateur sur cette base ? Laissons ouverte la question et examinons d'abord l'article 195.

Cet article 195 prévoit que "... l'Agence doit respecter les conditions posées à l'accès aux minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales par les réglementations nationales édictées

pour des motifs d'ordre public ou de santé publique." (1)

La question qui se pose est analogue à celle que suscite l'article 52 : un Etat pourrait-il, en invoquant le TNP souscrit par lui, considérer comme contraire à l'ordre public de livrer des matières à un autre Etat ou à un ressortissant de cet Etat, dès lors que celui-ci ne garantirait pas, à défaut d'accepter le TNP, l'usage pacifique des matières ?

La question est délicate. D'une part on hésitera à contester le pouvoir des Etats de renoncer pour eux et pour leurs ressortissants à contribuer dans une forme quelconque à l'armement nucléaire. En revanche, si on leur reconnaissait ce pouvoir sans conditions et sans nuances, chacun des Etats pourrait faire obstacle par une réglementation nationale au système du Traité, et à celui de l'approvisionnement en particulier, en invoquant l'ordre public ou la santé publique qui sont d'une manière ou d'une autre toujours en cause lorsqu'il s'agit d'énergie nucléaire.

Je crois personnellement que les Etats peuvent fixer les normes de la licéité ou de l'ordre public pour eux et pour les propres ressortissants, mais qu'ils ne pourraient prétendre limiter ou soumettre à des conditions qu'ils fixent eux-mêmes, des livraisons à leurs partenaires dans la Communauté et aux ressortissants de ceux-ci. En signant le Traité EURATOM ils ont fixé les principes et les règles selon lesquels s'effectueraient le commerce ou l'approvisionnement de matières nucléaires, entre les Etats composant la Communauté ;

(1) Récemment un éminent juriste a relevé le danger que constituait la formule "motifs d'ordre public" en ce qu'elle laissait aux Etats un pouvoir, d'autant plus large que le terme est vague, de faire obstacle unilatéralement au régime communautaire (Prof. Oriante : "Industrie nucléaire et pouvoirs publics" Ed. Larcier 1966, p. 63).

les Etats sont liés par ces règles et ils ne peuvent y faire obstacle par des décisions unilatérales. Ainsi ils ne pourraient revenir sur leur engagement d'écarter toute discrimination fondée sur l'emploi des matières en interdisant la fourniture à des utilisateurs militaires d'un autre Etat membre; ils ne pourraient pas davantage retirer leur confiance à un système de contrôle qu'ils ont mis sur pied en commun. En revanche les Etats demeurent libres d'interdire, par des réglementations nationales, à leurs ressortissants tout usage militaire et de leur imposer des mesures complémentaires, et l'Agence devra respecter ces réglementations nationales.

Bref, les Etats n'auraient pu invoquer le TNP pour refuser "l'exportation" ou "le transfert" de matières nucléaires vers d'autres pays de la Communauté, nonobstant les termes apparemment très généraux des articles 52, dernier alinéa, et 195.

3. Industries nucléaires (Chapitres IV et V)

Il n'est pas exclu que le TNP incite certaines entreprises à implanter leurs installations industrielles dans un des Etats membres auquel le contrôle AIEA ne s'appliquerait pas, soit parce qu'il n'aurait pas adhéré au TNP, soit parce que, muni d'un armement nucléaire, il resterait libre de tout contrôle: ces entreprises et installations échapperaient ainsi aux charges financières et techniques que le contrôle entraîne, se mettraient à l'abri de "l'espionnage industriel", épouvantail qu'on a tellement agité ces derniers temps, mais elles se soustrairaient aussi au risque de voir leur projet refusé par l'AIEA qui détient le pouvoir d'interdire une installation si elle ne présente pas toutes les garanties d'un usage exclusivement pacifique. Si un détournement des investissements n'est pas favorable pour le développement harmonieux et équilibré de l'industrie nucléaire dans la Communauté, force est cependant de constater qu'EURATOM est dépourvu de moyens juridiques pour l'éviter.

Le TNP ne semble donc pas à cet égard inconciliable juridiquement avec le Traité d'EURATOM ; il comporte pour les entreprises des charges et éventuellement des restrictions complémentaires mais celles-ci ne mettent pas en cause les fondements du système du Traité d'EURATOM.

En revanche, le problème est aigu pour les entreprises communes créées, comme on le sait, par décision des institutions communautaires. Quel aurait été le régime (de contrôle, des investissements et des matières) applicable à une entreprise commune à laquelle participent des Etats membres et ressortissants d'Etats membres assujettis et non-assujettis à l'AIEA ? Il était à craindre qu'une telle entreprise eût été tout simplement impossible à réaliser sans un aménagement substantiel du TNP ou des Statuts de l'AIEA. On rencontrait ici encore le problème fondamental : le TNP pouvait avoir les effets d'un coin frappé dans le système de collaboration des Etats membres d'EURATOM.

4. Centre commun de recherches d'EURATOM

Plus haut nous avons relevé que la conclusion du TNP par les Etats membres ne saurait avoir pour effet de soumettre les matières fissiles qui sont la propriété de la Communauté au pouvoir de retrait que l'AIEA pourrait exercer, en négligeant les dispositions du Protocole sur les privilèges et la compétence de la Cour. En fait il s'agit d'un problème plus large qui est celui de l'inopposabilité du TNP à la Communauté en tant que personne juridique internationale, qui n'est pas elle-même partie au TNP. Ce qui vaut pour les matières fissiles, vaut aussi pour tous les autres biens de la Communauté, à savoir en premier lieu les installations de son Centre commun de recherches nucléaires, mais aussi ceux qui se trouvent dans les entreprises communes ou dans un lieu où la Commission exerce des activités en collaboration avec des personnes et entreprises par la voie

des contrats de recherche ou d'association. Le Protocole sur les privilèges et les immunités met les biens et avoirs de la Communauté à l'abri de toutes mesures de contrainte, sauf autorisation de la Cour de Justice.

En outre, les Etats membres sur le territoire desquels se trouvent des établissements du Centre commun de recherches n'ont pas le pouvoir de déterminer seuls le régime juridique applicable à ces établissements; ceux-ci appartiennent à la personne juridique indépendante des Etats qu'est la Communauté, et échappent donc à l'empire des droits nationaux dans la mesure où ces droits sont contraires aux dispositions du Protocole sur les privilèges et immunités mais surtout aux systèmes communautaires institués par le Traité: le contrôle de l'AIEA ne pourra s'appliquer sur ces établissements par le seul fait de la conclusion du TNP par l'Etat-hôte, les investissements ne seront pas soumis à l'approbation préalable de l'AIEA, le transfert de matières et d'appareillages continuera à s'effectuer librement.

Résumons maintenant, en guise de conclusion de ce paragraphe III, la situation en février 1967.

Les Etats membres et la Communauté se trouvaient devant un projet qui prévoyait l'application directe et automatique sur le territoire de la Communauté d'un système de contrôle AIEA en double de celui d'EURATOM.

Entre les deux systèmes de contrôle on pouvait apercevoir des incompatibilités notamment en matière de compétence. Mais il y avait surtout que par la subordination du transfert des matières d'un Etat membre à l'autre à l'acceptation du contrôle AIEA, l'unité du marché commun se serait trouvée rompue et le fonctionnement du régime d'approvisionnement fondamentalement mis en cause, dès qu'un des Etats dits "non-nucléaires", membre de la Communauté, refuserait d'adhérer au TNP. Par ailleurs on ne pouvait se faire une idée de la situation tant à l'égard du TNP qu'à l'égard du Traité EURATOM, selon l'angle sous lequel on regardait la chose, du Centre commun de recherches, des entreprises communes et des matières fissiles qui relèvent à des titres et des degrés divers de la Communauté en tant que personne juridique autonome, si elle devait rester en tant que telle étrangère au TNP.

IV. Aménagements au projet initial de TNP

Lés premières perplexités surmontées, les Etats membres et les instances communautaires sont très rapidement devenus conscients que s'il y avait une regrettable opposition entre les textes des deux traités, il ne pouvait y en avoir entre les objectifs politiques de l'un et de l'autre.

En faisant abstraction du texte du TNP et en regardant la situation avec la distance nécessaire pour voir plus loin, on ne pouvait concevoir qu'une communauté à vocation exclusivement pacifique puisse faire obstacle à ce que les Etats membres renoncent à entrer dans la danse militaire. On ne voyait pas non plus comment les promoteurs du traité de non-prolifération pourraient prendre ombrage à l'existence d'une communauté qui vise l'intégration organisée des efforts nucléaires de six pays. Personne assurément, à moins de présumer la mauvaise foi ou le camouflage des véritables motifs, n'aurait osé soutenir que ces données politiques ne pouvaient être conciliées.

C'est dans cet esprit que la question a été mise à l'étude dans les sphères communautaires et dans les capitales.

Quant au problème juridique, il semblait bien que, moyennant une volonté politique commune, les difficultés devaient pouvoir être résolues. Le problème n'était d'ailleurs pas nouveau, ce qui devait faciliter les choses. A cet égard nous rappellerons qu'il y a dix ans déjà l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe avait vu le problème et avait orienté les recherches d'une solution. Dans sa Résolution du 29 octobre 1957 l'Assemblée s'exprimait comme suit :

" Demande au Comité Intérimaire de l'EURATOM et au Conseil des Ministres de l'O.E.C.E. d'examiner l'intérêt éventuel de confier le contrôle de sécurité des Six aux organes de l'EURATOM, et si, vu l'analogie entre les systèmes de contrôle de l'O.E.C.E., de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique et du système de contrôle américain, le contrôle de sécurité revenant à l'Agence Internationale de l'Energie Atomique et aux Etats-Unis (pour ce qui concerne les matières faisant l'objet d'accords bilatéraux entre Etats européens et les Etats-Unis) devrait aussi être confié aux organes de l'EURATOM sur les territoires des Six; ce contrôle de sécurité devrait être confié à l'Agence Européenne de l'Energie Nucléaire dans les autres pays de l'O.E.C.E."

Cette résolution avait servi comme ligne de conduite pour harmoniser à l'époque les engagements pris dans le Traité EURATOM et ceux souscrits dans les actes constitutifs de l'AEEN. L'articulation est la suivante :

- d'une part application intégrale du contrôle EURATOM sur le territoire des Six, délégation de l'exercice du contrôle AEEN à la Commission d'EURATOM, selon des modalités à convenir entre les deux organisations dès leur prise de fonctions (article 76, Convention contrôle AEEN), duplication de contrôles limitée à l'enceinte des entreprises communes de l'AEEN, installées sur le territoire des Six (art. 21 c) de la Convention sur le contrôle AEEN);
- d'autre part une disposition générale prévoyant que les actes constitutifs de l'AEEN n'affectent pas les droits et obligations résultant du Traité EURATOM (article 19 b, Statuts AEEN et article 4 a, de la Convention créant EUROCHEMIC).

Je ne sais si les négociateurs du TNP se sont inspirés du texte de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe : en tous cas il semble bien qu'ils aient recherché la solution dans ce sens en s'inspirant vraisemblablement du précédent AEEA.

Les consultations et échanges de vues qui ont eu lieu à un rythme très soutenu pendant un an ont finalement abouti à un nouveau projet de texte rendu public le 18 janvier 1968 par les Gouvernements russe et américain. Nous passerons sous silence les nombreux projets intermédiaires et les amendements présentés de plusieurs parts et nous nous bornerons à examiner la situation dans l'état actuel du texte.

Disons d'abord que la discrimination fondamentale entre Etats "nucléaires" et "non-nucléaires" subsiste.

Mais en ce qui concerne EURATOM le progrès est très considérable encore qu'on ne puisse dire que toutes les difficultés soient d'ores et déjà surmontées. Procédons par ordre.

1. L'article III du TNP ne prévoit plus que ce sera le contrôle AIEA en tant que tel qui s'appliquera pour garantir le respect des obligations assumées par les Etats signataires, mais bien des mesures de contrôle à fixer ultérieurement dans un accord à conclure avec l'AIEA et qui devront être "en conformité avec le système de contrôle AIEA". Cet accord est destiné exclusivement à vérifier si les puissances non-nucléaires remplissent leurs obligations au regard du TNP.
2. L'accord avec l'AIEA peut être conclu par les Etats, individuellement ou en association avec d'autres Etats.

Quant au premier point on pourrait dire que la nouvelle disposition, prise à la lettre, signifie que si les Etats membres en cause (ou la Communauté, voir ci-dessous) et l'AIEA ne parviennent pas à un accord sur les mesures de contrôle à appliquer, il n'y aura pas de

contrôle et que par conséquent le TNP restera, en ce qui les concerne, lettre morte. Ceci est vrai en droit, mais ici aussi il faut se garder de dissimuler les facteurs politiques qui laissent moins de liberté réelle que le droit strict n'en confère. Il n'en demeure pas moins que la position de départ est éminemment plus forte et offre plus de garanties pour la sauvegarde des intérêts des Etats membres et de la cohésion de la Communauté que le texte initial. Du droit immédiatement applicable on est passé au terrain de la négociation politique.

La nouvelle clause ouvre en tous les cas la voie vers des mesures de contrôle matériellement compatibles avec le système de contrôle EURATOM, voire identique à celui-ci, et qui, à ce titre, pourraient parfaitement être exercées par la Commission européenne elle-même, comme c'est le cas pour les matières livrées en exécution de l'Accord EURATOM-Etats-Unis. Il est normal aussi que l'AIEA puisse vérifier l'efficacité des méthodes techniques utilisées par la Commission et qu'elle puisse prendre connaissance de résultats des contrôles dans la mesure où ceux-ci présentent un intérêt au regard du TNP.

Quant au second point, la clause permettant aux Etats de conclure cet accord avec l'AIEA "individuellement ou avec d'autres Etats", est, il faut bien le dire, assez imprécise, mais elle doit raisonnablement permettre à la Communauté de conclure elle-même l'accord avec l'AIEA.

On peut donc dire que le texte actuel ne contient plus de dispositions qui soient en elles-mêmes contraires ou incompatibles avec le Traité EURATOM, mais il ne contient, d'un autre côté, aucune garantie expresse en faveur du maintien intégral des systèmes communautaires. Il est neutre et ne préjuge aucune solution. En réalité la solution des problèmes qui aurait pu trouver sa place dans le TNP lui-même, est renvoyée à l'accord à conclure avec l'AIEA. Ceci suffit pour démontrer l'importance de cet accord.

Le fait que les cinq Etats non-armés de la Communauté envisagent de signer le TNP et de se soumettre aux contrôles qu'il prévoit, fait apparaître que la libre circulation des matières ne se trouverait pas entravée puisque les cinq seraient soumis aux mêmes règles et que la livraison à la France demeure en tout cas possible. Mais il suffirait d'un obstacle de dernière minute au niveau d'un des gouvernements, du refus d'un parlement de ratifier le TNP ou encore d'un retrait ultérieur d'un Etat membre du TNP pour que l'unité prétendument assurée se désintègre. Si les deux premières hypothèses peuvent sembler irréalistes, la troisième l'est beaucoup moins, surtout lorsqu'on tient compte de l'article VIII du TNP : les modifications au TNP sont acquises à la majorité des signataires mais elles ne sortent leurs effets que pour les Etats qui approuvent la modification ; or le refus d'approbation de la modification pourrait comporter implicitement le retrait d'adhésion au TNP. Le problème essentiel que posait le TNP en février 1967 n'est donc pas réglé quant au fond et on aurait tort de se satisfaire d'une situation de fait qui peut s'avérer précaire.

Le seul moyen qui permette de régler le problème de fond est de garantir que tous les Etats membres, non-nucléaires au regard du TNP, restent soumis aux mêmes règles de fond relatives au contrôle et qu'il n'existe à leur égard aucune différence quant à la mise en oeuvre et à l'exercice du contrôle.

On pourrait donc envisager :

- quant aux règles de fond :

- soit que les règles du contrôle EURATOM soient agréées et reconnues par l'AIEA comme satisfaisantes telles quelles au regard des objectifs du TNP,
- soit que les mesures à fixer dans l'Accord avec l'AIEA n'aillent pas plus loin que celles prévues par le Traité EURATOM, de sorte que les mesures ne créent pas de différence entre les Etats membres d'EURATOM, entraînant l'interdiction de l'article III § 2.

- quant à l'exercice du contrôle, que le contrôle continue à être exercé sur l'ensemble des territoires des Etats membres d'EURATOM par la Commission moyennant une vérification par l'AIEA des méthodes utilisées.

De telles conditions devraient être fixées dans un accord avec la Communauté elle-même. Ceci serait conforme aux règles institutionnelles du Traité EURATOM et à l'article 77 b, qui a déjà fait ses preuves dans des circonstances comparables, comme nous l'avons vu. Puisqu'il s'agirait éventuellement de charger la Commission de nouvelles tâches, la Communauté elle-même devrait être en mesure d'en décider. En outre, si l'on veut régler la question des matières fissiles, du Centre commun de recherches et des entreprises communes, la participation de la Communauté paraît indispensable.

Il est évident que, pour l'instant, on ne saurait préjuger les solutions qui seront finalement agréées et beaucoup dépendra évidemment de la position qu'adopteront les pays tiers à l'égard d'EURATOM.

Quoiqu'il en soit de la solution finale, il est certain que les problèmes que le TNP pose à la Communauté ont été clairement compris et qu'on désire les résoudre : ceci constitue, par rapport à la situation du mois de février 1967, un progrès énorme.

Tout dépendra maintenant de la cohésion dont feront preuve les Etats membres de la Communauté et du respect que les Etats tiers témoigneront à l'égard de l'oeuvre d'intégration plus poussée que les Six ont voulu entreprendre entre eux.

Ces voeux étant émis, il ne reste plus qu'à attendre le résultat des négociations.

Nous espérons dans une prochaine chronique, pouvoir en faire état.

JAN GIJSSELS (*)

(mai 1968)

(*) Cette chronique n'engage évidemment que son auteur.