

Berne, le 20 juillet 1956.

o.713.282. - CE/lm

Distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a l

Conférence diplomatique chargée de
constituer l'Agence atomique inter-
nationale

I.

Le projet d'une Agence atomique internationale qui, sans être à proprement parler une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies, devra remplir dans le domaine des applications civiles de l'énergie atomique le même rôle que celui des institutions spécialisées dans leur domaine respectif, fut conçu pour la première fois sur l'initiative prise par le président Eisenhower dans son discours prononcé le 8 décembre 1953 devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Le 4 décembre 1954, l'Assemblée des Nations Unies adopta une résolution autorisant la mise à l'étude du projet d'agence et exprimant l'espoir que la création de cette agence ferait "reculer la faim, la misère et la maladie". Un premier projet de statuts fut élaboré par huit nations (Australie, Belgique, Union Sudafricaine, Canada, USA, France, Portugal, Grande-Bretagne) et soumis, en septembre 1955, à tous les pays membres des Nations Unies et à ceux qui font partie d'une institution spécialisée des Nations Unies. A la suite des observations et des réactions d'un grand nombre de gouvernements, de nouveaux statuts furent élaborés; ils sont le résultat de nombreux compromis entre des opinions jusqu'alors divergentes, en particulier celles des Etats-Unis, de l'URSS et de l'Inde. Ces nouveaux statuts furent rédigés par un nouveau comité de 12 pays comprenant, outre les représentants des huit pays cités précédemment, ceux du Brésil, de l'URSS, de l'Inde, de la Tchécoslovaquie. Ce comité de rédaction, appelé le Comité des Douze, siégea à Washington du mois de février au mois d'avril 1956.

II

Par note du 13 juillet 1956, l'Ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Berne nous a transmis une invitation que le Gouvernement des Etats-Unis a adressée à la Suisse, au nom du Comité des Douze, pour participer à une Conférence

- 2 -

diplomatique qui se réunira à partir du 20 septembre 1956 à New York pour environ trois semaines et qui aura pour tâche de mettre définitivement sur pied les statuts de la future Agence. Il avait été prévu que l'invitation fût adressée aux 88 Etats membres des Nations Unies et des institutions spécialisées.

Nous estimons - et c'est également l'opinion de tous les milieux intéressés - que nous devons accepter cette invitation et nous faire représenter à la Conférence diplomatique. En effet, la Suisse, qui fait partie de la plupart des institutions spécialisées, ne peut se désintéresser des travaux entrepris par un organisme universel créé sous l'égide des Nations Unies et qui sera sans doute appelé à jouer dans le domaine toujours plus important des applications civiles de l'énergie atomique un rôle utile dans l'établissement de conditions propices à la paix.

A part cette raison politique prédominante et évidente, nous avons également un intérêt matériel à participer à la nouvelle Agence atomique. En effet, bien que, dans un avenir immédiat, il ne semble pas qu'elle doive disposer de ressources importantes en matières fissiles puisque ces ressources dépendront du bon vouloir des pays fournisseurs, il n'est néanmoins pas exclu que, par la suite, l'Agence ne devienne le principal dépositaire dans le monde des matières fissiles. D'après les informations que nous avons reçues de Washington, il apparaît que les Etats-Unis en tout cas attacheront une grande importance à l'Agence et seraient résolus à lui faire jouer un rôle efficace.

De plus, il est question qu'un jour les contrôles de sécurité établis en vertu d'accords bilatéraux soient remplacés par les contrôles effectués par des organismes multilatéraux. Pour cette raison, il serait également utile que nous fassions partie de la nouvelle agence. Comme membre, nous aurons la faculté d'influencer l'élaboration et l'exercice de ce contrôle.

On peut se demander si l'Agence ne fera pas double emploi avec des organismes tels que l'OECE, par exemple, laquelle cherche à créer, dans le cadre européen, une coopération dans le domaine de l'utilisation de l'énergie atomique. Tel n'est pas le cas. L'activité de l'OECE qui, d'ailleurs, dans plusieurs domaines dépassera celle prévue pour l'Agence, s'exercera sur un plan régional et devra s'intégrer dans l'activité universelle de l'Agence. D'ores et déjà, l'OECE cherche à harmoniser ses projets avec ceux de l'Agence.

- 3 -

III

La délégation suisse à la Conférence diplomatique sera appelée à se prononcer sur les futurs statuts de l'Agence. Il importe donc que sur les points les plus importants elle soit au courant des vues du Conseil fédéral.

Le projet de statuts nous a été soumis. Nous l'analysons ci-dessous tout en accompagnant notre résumé de suggestions quant aux instructions qui pourraient être données à notre délégation.

Objectif

L'Agence doit accélérer et accroître la contribution de l'énergie atomique à la santé, la prospérité et la paix. Elle ne doit pas servir à des fins militaires.

Fonctions

Les fonctions de l'Agence, qui aura un caractère autonome, consisteront à encourager le développement et l'application civile de l'énergie atomique, à pourvoir aux besoins en produits, services, équipements et installations nécessaires aux recherches et au développement, à encourager l'échange d'informations, de savants et de spécialistes et à appliquer les normes de sécurité destinées à protéger la santé.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'Agence devra établir un contrôle sur l'utilisation de produits fissiles pour éviter tout usage militaire et répartir ses ressources de la manière la plus équitable possible. Elle soumettra des rapports sur ses activités aux Nations Unies. Elle acquerra toutes installations, usines, etc. utiles à l'exercice de ses fonctions.

Membres

Les membres initiaux de l'Agence seront ceux qui auront signé le statut dans les 90 jours qui suivront le moment où il sera ouvert à la signature et qui auront ensuite déposé un instrument de ratification.

Instructions. La Suisse aurait tout avantage à devenir membre initial de l'Agence; cela lui éviterait de se soumettre par la suite à une procédure d'admission plus compliquée. Elle devrait en effet être admise par la Conférence générale sur recommandation du Conseil des Gouverneurs et après avoir donné des assurances qu'elle serait en mesure de s'acquitter des obligations incombant aux membres de l'Agence "conformément aux objectifs et aux principes de la Charte des Nations Unies". Il est évident qu'une telle procédure d'admission pourrait comporter pour nous des inconvénients en raison de notre neutralité. La délégation suisse devrait, par conséquent, être autorisée à signer les statuts sous réserve de ratification par les Chambres fédérales.

- 4 -

Les organes

L'Agence aura pour organes une Conférence générale composée des représentants de tous les membres et qui se réunira en session annuelle régulière, un Conseil des gouverneurs et un directeur général, qui dirigera le personnel de l'Agence, nommé pour quatre ans.

Conseil des gouverneurs. Une première catégorie de membres nommés pour une période d'une année par le Conseil sortant comprendrait les 5 membres les plus avancés dans le domaine de la technologie nucléaire y compris la production de matières brutes, ainsi que le membre le plus avancé dans chacune des régions géographiques non représentées par les 5 membres précités.

Une deuxième catégorie comprendrait 3 membres dont 2 seraient élus par le Conseil sortant parmi les pays producteurs de matières brutes suivants: Belgique, Pologne, Portugal et Tchécoslovaquie, et un membre parmi les pays fournisseurs d'assistance technique.

Enfin, la Conférence générale élira 10 membres en tenant compte d'une répartition géographique équitable.

Le Conseil s'acquittera des principales fonctions de l'Agence, sous réserve des quelques compétences attribuées à la Conférence générale. C'est donc lui qui jouera le rôle primordial dans cette organisation.

Instructions. Il est évident que sous sa forme actuelle, le statut ne donnerait à la Suisse qu'une chance minime de siéger au Conseil. Nous aurions donc intérêt à ce que le statut définitif, tout en laissant aux puissances atomiques les responsabilités et les droits qui doivent leur revenir normalement en raison de leur contribution essentielle en matières fissiles, fasse tout de même une place plus large aux petites nations telles que les Pays-Bas, les pays scandinaves et la Suisse. Nous proposons donc que la délégation suisse soit autorisée à agir dans ce sens.

Conférence générale. Elle aura comme principale compétence l'approbation du budget, des rapports fournis aux Nations Unies ainsi que des accords entre l'Agence et les Nations Unies et l'élection des 10 membres du Conseil de la troisième catégorie. Elle sera habilitée à adresser des recommandations au Conseil.

Instructions. Des tentatives avaient été faites par l'URSS et l'Inde visant à augmenter les pouvoirs de la Conférence générale par rapport à ceux du Conseil des gouverneurs. Nous pensons que la délégation suisse doit être autorisée, aux mêmes conditions que celles qui sont énoncées au su-

jet de la composition du Conseil, à s'associer à des démarches tendant à accroître les compétences de la Conférence générale.

Banque de
matières
fissiles

a) Fourniture de produits par les membres.

Les membres pourront mettre à la disposition de l'Agence les quantités de produits fissiles spéciaux et de matières brutes, ainsi que les services, équipements et installations qu'ils jugeront utiles. Ces livraisons sont ainsi laissées à la libre appréciation des membres. L'Agence jouera le rôle de banque de matières fissiles. Elle sera responsable de l'entreposage des produits en sa possession, aucun membre n'ayant le droit d'exiger que les produits fournis par lui à l'Agence soient mis à part ou de choisir un projet spécial auquel devraient servir ses produits, à moins qu'il n'en soit convenu autrement. L'Agence conclura avec le membre un accord portant sur le remboursement des articles fournis.

b) Projets de l'Agence (fourniture de produits aux membres). Tout membre ou groupe de membres de l'Agence désirant réaliser un projet pourra faire appel à l'Agence en vue d'obtenir les produits fissiles, services, équipements nécessaires. Dans le but d'examiner de telles demandes, l'Agence pourra envoyer sur le territoire du membre, avec l'assentiment de celui-ci, des personnes qualifiées pour étudier l'entreprise projetée. L'Agence conclura avec le membre ayant soumis le projet un accord qui fixera les modalités de l'aide.

Il est peu probable que ces dispositions techniques, sur lesquelles les Etats-Unis et l'URSS semblent être tombés d'accord, puissent être modifiées, du moins dans leur substance, de sorte qu'il n'est pas utile de donner d'ores et déjà des instructions à ce sujet à la délégation suisse.

Contrôle de
sécurité

En vue de s'assurer que les produits fournis par elle ne servent pas à des fins militaires, l'Agence devra approuver les installations (y compris les réacteurs) créées au moyen de l'aide fournie par l'Agence et exercer un contrôle sur l'utilisation de l'aide. A cette fin, l'Agence peut exiger qu'une comptabilité des matières fissiles ou brutes reçues soit tenue par le membre, décider de l'usage de matières fissiles récupérées ou produites comme sous-produits et demander que des matières spéciales soient déposées auprès de l'Agence. Ce contrôle serait confié à des inspecteurs désignés par l'Agence, après consultation avec l'Etat intéressé; ceux-ci pourraient contrôler sur le territoire de cet Etat l'utilisation des matières fissiles fournies par l'Agence. Dans le cas de violation, l'Agence aura le droit d'interrompre son aide ou d'y mettre fin et de reprendre tous produits et équipements fournis à ce membre.

Instructions. Les dispositions de contrôle de sécurité des projets de statuts dépassent sur certains points

celles contenues dans notre accord bilatéral avec les Etats-Unis. Par conséquent, il conviendrait que la délégation suisse à la Conférence diplomatique reçoive pour instruction d'appuyer tout effort tendant à atténuer la portée de ces dispositions et les ramener si possible dans la limite des contrôles prévus bilatéralement avec les Etats-Unis. La délégation suisse devrait notamment chercher à faire admettre le principe de l'agrément préalable donné par un Etat qui recevrait la visite de l'inspecteur de l'Agence. De plus, il faudrait faire admettre le principe que les inspecteurs de l'Agence soient accompagnés par des fonctionnaires du pays qu'ils visitent. En outre, il conviendrait que la délégation coordonne son action avec celle de la délégation suisse à l'OECE; on constate en effet que l'OECE cherche à mettre en harmonie ses projets de contrôle de sécurité avec ceux de l'Agence. Les systèmes de contrôle adoptés dans les accords bilatéraux et par les organisations internationales ne manqueront pas de s'influencer mutuellement. On peut s'attendre à ce qu'on tende progressivement vers l'établissement d'un système de sécurité universel et uniforme.

Dispositions financières

Les statuts prévoient un système selon lequel les services qu'elle rendra seront payés au moyen d'un barème. Le montant de tels versements sera versé à un fonds spécial qui servira à son tour au paiement des articles fournis par les membres.

Le Conseil des gouverneurs sera habilité à effectuer des emprunts au nom de l'Agence.

Instructions. Les décisions de la Conférence générale sur les questions financières et celles du Conseil des gouverneurs sur le montant du budget seront prises à la majorité des 2/3. Cette disposition est judicieuse. En effet, si les décisions financières étaient prises à simple majorité, on courrait le risque de voir les pays sous-développés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine obtenir la majorité pour voter des budgets d'une envergure démesurée. En conséquence, il conviendrait que la délégation suisse reçoive des instructions d'appuyer les efforts qui seront déployés sans doute par les Etats-Unis pour maintenir cette disposition dans les statuts.

Relations avec d'au- tres orga- nisations

L'Agence pourra conclure des accords fixant ses relations avec les Nations Unies et toute autre organisation. Cette disposition est nécessaire, car elle sera de nature à empêcher qu'il y ait des chevauchements entre l'activité de l'Agence et celle d'autres organisations telles que le CERN et l'OECE par exemple.

Retrait

Les statuts prévoient qu'à tout moment après l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle

- 7 -

le statut sera entré en vigueur, un membre pourra se retirer de l'Agence.

Vu l'article 89, alinéa 3, de la Constitution fédérale, il ne serait donc pas nécessaire, au cas où la Suisse signerait les statuts, de soumettre notre adhésion au référendum populaire.

Relations de l'Agence avec le Conseil de sécurité des Nations Unies

Dans le cadre de ses fonctions, l'Agence devra saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies des questions qui pourraient relever de la compétence du Conseil auquel incombe, dans le cadre des Nations Unies, la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Un article semblable figure dans les statuts des institutions spécialisées. Nous estimons que, comme cela avait été le cas pour l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, il conviendrait que nous émettions des réserves au sujet de l'article en question, en raison de notre neutralité permanente.

Instructions. En conséquence, la délégation suisse devrait recevoir pour instruction de faire une réserve écrite lors de la signature des statuts, qui préciserait que sa collaboration avec l'Organisation des Nations Unies ne pourrait dépasser le cadre que lui assigne sa position d'Etat perpétuellement neutre.

Siège de l'Agence

Il est probable que ce ne sera pas la Conférence diplomatique qui choisira le siège de l'Agence, mais la première Conférence générale. De toute façon, étant donné que l'URSS et les Etats-Unis semblent s'être entendus pour choisir Vienne comme siège de l'Agence, il est peu probable qu'il en soit décidé autrement.

Si d'autres questions surgissaient par la suite au sujet desquelles il importerait que des instructions supplémentaires soient fournies à la délégation, nous nous réservons de vous les soumettre.

Quant à la composition de notre ^{à l'Agence} délégation, M. Zipfel, délégué du Conseil fédéral aux questions, estime - et nous partageons son avis - qu'elle devrait être constituée de la manière suivante: la direction en serait confiée à notre Observateur auprès des Nations Unies, M. le Ministre Lindt. M. Zipfel serait le suppléant du chef de la délégation; il préfère ne pas demeurer durant toute la durée de la conférence à New York, un plus court séjour devant lui suffire pour établir les contacts nécessaires avec les autres délégations. Comme membres de la délégation, il conviendrait que M. Sontheim, directeur de la "Réacteur S.A.", qui est au courant des questions techniques,

- 8 -

soit désigné, ainsi que M. S. Campiche, premier adjoint au Département politique, qui s'occupe des questions touchant l'énergie atomique. En outre, étant donné que la Conférence se scindera en trois comités qui siégeront souvent simultanément, M. Lindt devrait pouvoir faire appel à M. Iselin, son collaborateur au Bureau de l'Observateur suisse auprès de l'ONU, en vue de renforcer la délégation, si le besoin s'en faisait sentir.

Vu ce qui précède, et d'entente avec le délégué aux questions atomiques et l'Administration des finances, nous avons l'honneur de

p r o p o s e r :

- 1) Le Conseil fédéral autorise le Département politique à accepter l'invitation du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, agissant au nom du Comité des Douze, à participer à la Conférence diplomatique qui constituera les statuts de l'Agence atomique internationale et qui se tiendra à New York à partir du 20 septembre, pour une durée de trois semaines environ.
- 2) La délégation suisse à la Conférence sera composéé comme suit:
 - M. le Ministre L i n d t , Observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies, chef de la délégation;
 - M. O. Z i p f e l , délégué aux questions atomiques, suppléant du chef de la délégation;
 - M. R. S o n t h e i m , directeur de la Réacteur S.A., délégué;
 - M. S. C a m p i c h e , premier adjoint au Département politique, délégué.
- 3) Les instructions qui figurent dans l'exposé de la proposition seront communiquées à la délégation par le Département politique.
- 4) Le chef de la délégation sera muni de pleins pouvoirs en vue de la signature des statuts de l'Agence, sous réserve d'une ratification par les Chambres fédérales.
- 5) Une indemnité journalière de fr. 120.- sera versée aux membres de la délégation. Le voyage aller et retour de Suisse à New York leur sera remboursé.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Extrait du procès-verbal (en 10 exemplaires) au Département politique, pour exécution, et au Département des finances et des douanes (en 2 exemplaires) pour son information.