

Berne, le 2 décembre 1957.

Distribuée

o.191-043.1. - CE/eo/al

A u C o n s e i l f é d é r a l

Participation de la Suisse aux
institutions créées par l'OECE
pour l'utilisation de l'énergie
nucléaire à des fins pacifiques.

A la suite des études intensives entreprises dès le 10 juin 1955, le Conseil de l'OECE avait, en date du 18 juillet 1956, décidé d'entreprendre une action commune dans le domaine de l'énergie nucléaire et de créer les entreprises communes nécessaires au développement de l'industrie et de la recherche nucléaire en Europe. A cette fin, le Conseil institua un Comité de direction de l'énergie nucléaire, qui avait notamment pour mandat de présenter des propositions au Conseil pour la mise sur pied des institutions nécessaires à l'action commune des Etats membres, soit :

- 1) une Agence européenne pour l'énergie nucléaire;
- 2) un Organisme de contrôle de sécurité.

Le Comité de direction, à sa session des 26 et 27 septembre 1957, a approuvé, sous certaines réserves faites par quelques délégations ad referendum concernant divers points particuliers, les textes d'un projet de statut de l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire et d'un projet de convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité. Ces textes sont le résultat de travaux assidus entrepris pendant plus d'un an au sein de groupes de travail. La tâche a été rendue compliquée et souvent malaisée du fait des efforts entrepris parallèlement par les six Gouvernements de l'EURATOM, lesquels, on le sait, font également partie de l'OECE. Ainsi, même pour des questions de détail, les problèmes de coexistence de l'EURATOM et de l'Agence, de collaboration rationnelle entre les deux institutions, excluant les chevauchements ou les conflits, se sont posés constamment. Ce n'est qu'à la suite de beaucoup de patience et de compréhension mutuelle que des solutions équilibrées ont été trouvées.

- 2 -

Des représentants suisses ont assisté aux nombreuses séances des comités chargés de ce travail. Dans l'élaboration des textes, il a été tenu compte, dans la plus large mesure possible, du point de vue des autorités fédérales, de telle sorte que ces documents peuvent, à notre avis, être considérés comme satisfaisants. Nous les analyserons brièvement ci-dessous :

I. Projet d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire

Le Conseil de l'OECE sera appelé, lors d'une prochaine séance, à prendre une décision quant à la création de l'Agence. Nous annexons ce projet de décision qui comportera l'acceptation du statut de la nouvelle Agence. En vertu de la Convention de l'OECE, le Conseil est habilité à prendre des décisions dans le cadre de la Convention et les mesures administratives nécessaires pour atteindre le but de l'organisation. La décision du Conseil ne fera au fond que consacrer l'état de fait préexistant, car le Comité de direction exerçait, jusqu'à maintenant, les mêmes fonctions que celles qui sont conférées aux organes directeurs de la nouvelle Agence et les dépenses de celle-ci seront couvertes par le budget de l'OECE. Le Comité de direction exercera un rôle semblable à celui d'autres comités - tel, par exemple, le Comité de direction des échanges - créés précédemment au sein de l'OECE. Etant donnés les pouvoirs conférés par la Convention au Conseil, il n'est donc pas nécessaire de soumettre la décision créant l'Agence à l'approbation des parlements des Etats membres, cette décision n'ayant pas le caractère d'un traité.

L'Agence sera dirigée par le "Comité de direction" auquel appartiendront tous les pays membres de l'OECE ayant participé à la décision du Conseil instituant l'Agence; le Comité de direction sera placé sous l'autorité du Conseil. Tout gouvernement pourra mettre fin à sa participation à l'Agence en donnant un préavis d'un an. Les décisions du Comité de direction n'engageront que les pays qui les auront acceptées. On voit donc que l'Agence n'exercera aucune autorité supranationale.

Les tâches de l'Agence seront principalement celles d'un agent de coordination. Elles consisteront à promouvoir et à harmoniser les programmes nationaux dans la recherche et les utilisations industrielles de l'énergie atomique. L'Agence se bornera à formuler des recommandations aux Etats membres.

Elle encouragera, lorsque le besoin s'en fera sentir, la constitution d'entreprises communes telles que l'EUROCHEMIC, dont il est question dans une proposition distincte que nous vous adressons aujourd'hui. Le Comité de direction jouera un rôle de coordination entre les diverses entreprises communes créées au sein de l'organisation.

- 3 -

A l'article 7, il est stipulé que l'Agence aura à promouvoir la libération des échanges des produits et équipements nucléaires. Elle favorisera les échanges d'informations (article 9), la coopération pour l'enseignement et la formation de techniciens (article 10), l'harmonisation des législations (article 11).

Il est spécifié que l'Agence exercera ses fonctions en collaboration avec les autres organisations internationales s'occupant de l'énergie nucléaire. L'article 19 traite spécifiquement le cas de l'EURATOM; pour donner satisfaction aux six membres de l'EURATOM qui se trouvent dans une situation particulière du fait qu'ils ont abandonné en faveur de l'EURATOM certaines prérogatives découlant de leur souveraineté, diverses formules ont été envisagées, destinées à éviter les chevauchements entre les activités de l'OECE et celles de l'EURATOM. Ces formules, ainsi que d'autres portant sur d'éventuelles modifications rédactionnelles de l'article 7 (libération des échanges internationaux de produits nucléaires), se trouvent consignées au document CES 7143 du 21 novembre 1957 ci-joint. Les divergences de vues qui subsistent au sujet de ces formules devraient être aplanies avant ou durant la session du Conseil au cours de laquelle celui-ci sera appelé à approuver le statut de l'Agence. La délégation suisse au Conseil devrait, en conséquence, être autorisée à accepter l'une ou l'autre des formules proposées au document CES 7143 ou n'importe quelle autre formule, pour autant qu'elle ne dépasserait pas, dans sa substance, la portée des textes figurant au dit document.

La date d'entrée en vigueur du statut de l'Agence est prévue pour le 1er février 1958.

II. Projet de convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité.

Le 18 juillet 1956, le Conseil de l'OECE avait décidé d'établir un contrôle de sécurité destiné à faire en sorte que l'action commune de l'OECE ne serve pas à des fins militaires.

A l'article 9, le statut de l'Agence européenne énonce la nécessité de l'établissement d'un système de sécurité destiné à garantir que les entreprises communes, les matières et équipements ou services fournis par l'Agence ne puissent être utilisés à des fins militaires. L'article 9 se réfère à une convention spéciale créée en vue de l'établissement d'un tel contrôle. Ce projet de convention spéciale se trouve annexé à la présente proposition.

Le projet de convention a été approuvé par le Comité de direction à sa session des 26 et 27 septembre et doit être maintenant soumis au Conseil. Etant donnée l'importance des pouvoirs conférés à l'organisme de contrôle, pouvoirs qui dépassent le cadre de la Convention de l'OECE, il a été prévu que la création de celui-ci se ferait non pas par une décision du Conseil de l'OECE, mais par une convention internationale qui, elle, sera soumise à l'approbation des Chambres fédérales.

- 4 -

De même que pour le statut de l'Agence européenne, la convention sur les contrôles n'a pu être élaborée qu'à la suite d'innombrables réunions à Paris qui ont dû surmonter bien des difficultés. Rappelons que la nécessité de l'établissement de contrôles au sein de l'OECE procède principalement du fait que l'organisation n'aurait pu compter sur la collaboration et l'aide en matière fissiles des Etats-Unis et du Canada, si elle n'avait pas établi les garanties nécessaires. La création de ce système de sécurité aurait été relativement simple s'il n'avait pas fallu avoir égard à la situation des six Etats membres de l'EURATOM, lequel a institué un système de sécurité autonome. Il s'agissait donc de concilier les deux systèmes et d'éviter de créer une situation confuse, d'autant plus que le traité EURATOM, comme on le sait, n'exclut pas entièrement les usages militaires de l'énergie atomique. Il est clair qu'on devait avant tout, pour tenir compte de la situation politique des Etats non membres de l'EURATOM, éviter qu'on puisse leur reprocher de coopérer d'une manière indirecte à des entreprises EURATOM qui ne seraient pas exclusivement vouées à des fins pacifiques.

Le projet de convention est, dans ses grandes lignes, très identique au système de contrôle institué par l'Agence internationale de l'énergie atomique créée sous l'égide de l'ONU; il ne dépasse en tous cas pas les dispositions du statut de l'Agence internationale; au contraire, ses dispositions sont moins rigoureuses sous certains aspects.

Le contrôle de sécurité de l'Agence européenne s'appliquera aux entreprises communes créées par plusieurs gouvernements de l'OECE, telles que l'EUROCHEMIC, et aux installations utilisant des matières, équipements, services fournis par l'Agence.

Dans l'exercice de ce contrôle, l'Agence approuvera les procédés auxquels on a recours pour le traitement chimique des matières irradiées, tiendra une comptabilité des matières fissiles, demandera des rapports sur l'avancement des travaux entrepris avec l'aide de l'Organisation et disposera d'inspecteurs, tenus au secret professionnel, qui pourront visiter les installations après consultation avec l'Etat intéressé et qui, sur le désir de celui-ci, devront être accompagnés de représentants nationaux.

Si les Etats membres n'observent pas leurs obligations découlant de la convention de sécurité, l'Agence pourra interrompre ou cesser son aide et demander la restitution des matières et équipements.

Un "Bureau de contrôle", placé sous l'autorité du Comité de direction de l'Agence, sera chargé de l'application des contrôles. Il sera composé des représentants des Etats parties à la convention. Le Comité de direction est chargé de prendre les décisions importantes au sujet des contrôles; ses compétences sont énumérées à l'article 10. Les décisions du Comité de direction sont prises à l'unanimité, à l'exception des mesures de conservation prévues

- 5 -

à l'article 5 en cas d'inobservation de ses obligations par une partie à la Convention. Dans un tel cas, les décisions du Comité de direction sont adoptées à la majorité des deux tiers, à l'exclusion du membre représentant le Gouvernement sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

Les articles 12 et suivants décrivent en détail la procédure judiciaire de recours ouverte à des Etats membres et aux entreprises qui contesteraient les décisions prises contre eux par le Comité de direction. A cet effet, un tribunal indépendant est institué, dont l'organisation est déterminée par un protocole additionnel.

L'article 16, dont la rédaction présente bien des difficultés, s'applique à l'EURATOM et, pour tenir compte de l'existence du système de sécurité autonome institué par ce dernier, prévoit la conclusion d'un accord qui devra être conclu entre l'OECE et l'EURATOM et qui fixera les conditions dans lesquelles le contrôle établi par l'OECE sera exercé sur les territoires auxquels s'applique le traité EURATOM. En effet, le principe a été reconnu que pour les entreprises OECE qui seraient établies sur le territoire d'un des six membres de l'EURATOM, le système de contrôle de l'OECE s'appliquerait.

Enfin, il est stipulé que l'accord entrera en vigueur aussitôt que dix au moins des signataires l'auront ratifié. Tout gouvernement peut mettre fin à sa participation au moyen d'un préavis d'un an.

III. Conclusions

Ne serait-ce que pour des raisons politiques, il conviendrait que la Suisse encourage l'action commune entreprise par l'OECE. En effet, cette organisation, au caractère non supranational, et dont le cadre est suffisamment large, convient à nos institutions et nous avons tout intérêt à canaliser par elle les efforts entrepris en vue d'une plus étroite coopération entre Etats européens sur le plan économique et en particulier dans le domaine de l'utilisation de l'énergie atomique dans l'industrie.

L'OECE nous semble être le terrain propice à une collaboration efficace entre les Etats européens membres de cette organisation, grâce à une certaine homogénéité politique et économique des Etats membres; d'autre part, une collaboration au sein de l'OECE permettra aux Etats européens moins développés dans le domaine atomique de bénéficier plus aisément des connaissances des Etats qui ont pris une certaine avance. Son action viendra compléter sur un plan régional celle entreprise sur un plan universel par l'Agence internationale de l'énergie atomique et s'appliquera d'ailleurs aux domaines plus spécialisés réservés aux entreprises communes telles que l'EUROCHEMIC.

- 6 -

Nous estimons donc qu'il serait de notre intérêt d'approuver le projet de décision du Conseil et de signer, sous réserve de ratification, le projet de convention. La mise en vigueur rapide de ces deux textes devrait permettre à l'OECE d'entrer en matière d'utilisation de l'énergie atomique dans une phase concrète, lui donnant ainsi la possibilité d'affirmer son rôle dans ce domaine. Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, nous estimons que ces textes, d'une manière générale, nous conviennent.

Vu ce qui précède et d'entente avec M. Zipfel, délégué aux questions atomiques, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

Les représentants du Conseil fédéral au Conseil de l'OECE sont autorisés :

- 1) à adopter la décision créant l'Agence européenne pour l'énergie atomique ;
- 2) à accepter, au sujet des articles 7 et 19 du statut de l'Agence européenne pour l'énergie atomique, l'une des formules proposées au document CES 7143, ou n'importe quelle autre, pour autant qu'elle ne dépasserait pas, en substance, la portée des textes figurant dans ce document;
- 3) à adopter et à signer la Convention instituant un contrôle de sécurité au sein de l'OECE, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

3 annexes.

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