

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 24 juin 1953.

o.F.11.3.51.- LM.

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a lConseil européen pour la recherche nucléaire.  
6<sup>e</sup> session, Paris, 22 juin - 1<sup>er</sup> juillet 1953.

Dans notre proposition du 6 mai 1953, nous avons exposé les problèmes d'ordre politique soulevés par les dispositions du projet de convention élaboré par le Conseil européen pour la recherche nucléaire au cours de la 5<sup>e</sup> session en vue de la création d'une organisation européenne pour la recherche nucléaire.

Vous nous avez chargés d'entreprendre des démarches par la voie diplomatique afin d'essayer d'obtenir une rédaction plus satisfaisante du projet de convention, de manière à revenir au plan primitif de limiter la future organisation aux Etats européens et de prévoir l'adhésion de nouveaux membres par une procédure d'admission et non par une procédure d'invitation.

Nous sommes parvenus à rallier plusieurs Gouvernements à l'idée que la future organisation devait être limitée aux Etats européens. En revanche, nous ne savons pas encore si nous parviendrons à faire accepter une procédure d'admission. Il apparaît d'ailleurs improbable que la majorité des Etats membres de la nouvelle organisation, quelle que soit la procédure envisagée, admettent que les Etats de l'Europe orientale, aussi longtemps qu'ils seront soumis à leur régime actuel, puissent être reçus dans l'organisation. Les deux questions que nous avons soulevées devront encore faire l'objet de décisions définitives au cours de la conférence des Etats intéressés qui doit se tenir à Paris à partir du 29 juin.

Entre temps, nous avons tenu à consulter deux professeurs de droit des gens, MM. Sauser-Hall et Guggenheim, et nous les avons priés d'examiner le projet de convention en relation avec le statut et la politique de neutralité de la Suisse. Nous avons remis un exemplaire de leur consultation à chaque membre du Conseil fédéral, le 17 juin. Ces deux jurisconsultes admettent que le projet de convention ne va pas à l'encontre du droit de la neutralité et que l'extension de l'organisation à des Etats non européens est compatible avec notre politique de neutralité. Quant à la procédure

d'invitation, elle est en principe admissible, selon eux, mais elle donnerait néanmoins sur ce point à la future organisation une certaine analogie avec des traités d'alliance politique, comme le pacte de l'Atlantique Nord, qui prévoit la même procédure, alors que, d'une manière générale, c'est la procédure d'admission qui prévaut pour les organisations internationales poursuivant des buts apolitiques. Les deux Professeurs ont suggéré d'autre part que le Conseil de la future organisation constitue une commission de contrôle chargée de s'assurer que le personnel du laboratoire se conforme aux règlements établis et en particulier aux obligations résultant du principe que les découvertes faites au sein du laboratoire doivent être rendues publiques.

De son côté, M. le Professeur Paul Scherrer, président de la Société suisse d'études pour l'énergie atomique, que nous avons consulté sur les garanties qui pourraient encore être demandées par la Suisse, a émis l'avis que nous pourrions chercher à obtenir que le laboratoire soit fermé en cas de guerre en Europe. Selon lui, dans l'éventualité d'une guerre, la plupart des Etats membres de l'organisation rappelleront les physiciens travaillant dans le laboratoire, de sorte que l'activité de ce dernier se trouverait de toute façon entravée.

Cette affaire présente un intérêt plus général, qui a déjà été examiné par le Conseil fédéral à l'occasion de son message à l'Assemblée fédérale du 4 avril 1952 concernant la participation de la Confédération à la recherche nucléaire dans le domaine européen, mais qui mérite de faire l'objet d'un nouvel examen. Il s'agit de déterminer si la construction de ce laboratoire en Suisse est compatible avec le statut de neutralité ou la politique de neutralité de notre pays. La question a été étudiée par MM. Sauser-Hall et Guggenheim qui, ainsi que nous l'avons déjà relevé, l'ont résolue affirmativement, comme nous l'avons fait en 1952. Nous renvoyons à leur consultation.

Toutefois, en vue de la votation populaire qui doit avoir lieu à Genève le 28 juin sur l'initiative du parti du travail, tendant à interdire la construction d'un laboratoire international de physique nucléaire sur le territoire du canton, un groupement national s'est constitué, qui, pour d'autres motifs que les auteurs de l'initiative, appuie celle-ci. Des personnalités dont le désintéressement et le civisme sont au-dessus de tout soupçon, font partie de ce groupement ou soutiennent son action, ainsi le Professeur William Rappard, d'autres professeurs et homme de science, quelques hommes politiques, etc. Dans un appel ce groupement national genevois expose en particulier ce qui suit:

"1. Personne au monde ne peut être certain que les recherches du laboratoire ne conduiront pas un jour à des applications guerrières extraordinairement destructrices.

2. La publication de toutes les recherches, telle qu'on la promet, n'est pas une garantie effective, car elle est irréalisable en fait et ne supprime pas la possibilité que des secrets importants soient retenus ou utilisés abusivement.

3. Les Etats signataires autres que la Suisse appartiennent tous à un seul des blocs européens. En accueillant l'Institut sur son territoire, la Suisse compromet sa neutralité.

4. Contrairement à ce qui a été publiquement affirmé d'une manière inexacte, la question "neutralité" n'a pas été définitivement tranchée par les autorités fédérales.

5. Quant à Genève, elle court au-devant de deux graves dangers: intrigues et espionnage en temps de paix, bombardement en temps de guerre."

La question de droit nous paraît résolue par l'avis donné par nos deux jurisconsultes. Mais il y a aussi un problème d'appréciation politique. La politique de neutralité, on le sait, peut aller au-delà des exigences qu'impose le droit de neutralité.

L'argument essentiel des opposants, du point de vue de la neutralité, est que les Etats participant à la construction et à l'exploitation du laboratoire, à l'exception de notre pays, "appartiennent tous à un seul des blocs européens". Cette affirmation n'est pas tout à fait exacte puisque à côté de la Suisse, la Suède et la Yougoslavie ne sont parties ni au pacte de l'Atlantique Nord ni à la Communauté européenne de défense. En revanche, la majorité des Etats membres de la nouvelle organisation sont liés par une alliance militaire.

Il y a lieu de relever qu'en 1951, l'UNESCO a convoqué à la première conférence qui s'est tenue à Paris en vue d'étudier la création d'un laboratoire européen de recherche nucléaire tous ses Etats membres, parmi lesquels il y avait encore la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, qui n'ont pas répondu à l'invitation et ne se sont pas fait représenter à la conférence. Aujourd'hui ces trois pays se sont retirés de l'UNESCO.

En droit, la question de la collaboration de la Suisse se pose de la même manière, que le laboratoire soit établi en Suisse ou dans un autre pays. En fait, la situation est un peu différente et le risque - si risque il y a - est plus grand si le laboratoire se trouve en Suisse et si l'on admet soit qu'il pourrait être bombardé soit qu'un adversaire en guerre avec certains des pays membres de l'organisation chercherait à s'en emparer par la force.

Le Conseil fédéral doit examiner la question objectivement et sans se laisser guider par des considérations d'ordre émotionnel. C'est avant tout un principe de collaboration internationale qui doit être arrêté. La question se pose en définitive ainsi.

La Suisse doit-elle, à cause de sa neutralité, renoncer à collaborer dans un domaine particulièrement important et nouveau de la recherche scientifique avec une partie des pays européens disposés à cette collaboration, parce que d'autres pays européens ont refusé de collaborer ou à cause du risque que, s'ils changent plus tard d'attitude, leur admission dans l'organisation ne soit pas admise par la majorité des Etats membres de l'organisation?

Si l'on répond affirmativement à cette question, cela peut avoir des conséquences graves pour notre pays, qui, sur le plan scientifique, industriel et médical, a un intérêt évident à pouvoir participer activement aux recherches pour lesquelles le laboratoire est créé, et à retenir en Suisse même, plutôt qu'à les voir émigrer aux Etats-Unis, les savants et les ingénieurs suisses spécialisés dans la recherche nucléaire (d'après le Professeur Scherrer, une vingtaine de ses anciens élèves sont ainsi partis pour les Etats-Unis et ne paraissent pas devoir rentrer en Suisse). Ce ne sont pas les intérêts matériels immédiats que le canton de Genève retirerait de la présence du laboratoire sur son territoire qui sont en jeu, mais les intérêts plus généraux et plus lointains de la science suisse et du développement de l'industrie suisse si un jour les découvertes qui peuvent encore être faites dans le domaine nucléaire sont, comme on le pense, susceptibles d'applications pratiques.

Sans doute, il n'est pas possible d'affirmer que ces découvertes ne trouveront pas un jour d'applications dans le domaine militaire. Mais dès l'instant où celles-ci ne sont pas faites dans le laboratoire, il serait difficile de voir là une raison suffisante pour que la Suisse refuse que ces recherches puissent se faire sur son territoire. Ce serait aller très loin.

L'article II, alinéa 1, de la convention fixe d'ailleurs de façon précise les buts de l'organisation. Ceux-ci sont définis comme suit:

"L'organisation assure la collaboration entre Etats européens pour les recherches nucléaires de caractère purement scientifique et fondamental, ainsi que pour d'autres recherches en rapport essentiel avec celles-ci. L'organisation s'abstient de toute activité à fins militaires et les résultats de ses travaux expérimentaux et théoriques sont publiés ou, de toute autre façon, rendus généralement accessibles."

Il est sans doute difficile de séparer le problème de neutralité des autres risques évoqués par les opposants. On peut admettre aussi que la présence du laboratoire en Suisse pourrait servir de prétexte à un agresseur éventuel. Mais on ne saurait considérer comme probable que cette présence, à elle seule, pourrait être la cause d'une attaque contre la Suisse.

La participation de la Suisse à l'OECE, à l'UEP, le fait qu'elle est représentée diplomatiquement auprès de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier - alors que les pays de l'Europe orientale se tiennent à l'écart de ces institutions européennes - sont aussi des éléments qui placent la Suisse, non dans un bloc politique, mais dans un monde auquel les gouvernements communistes sont hostiles.

Il nous a paru nécessaire de reprendre cette question à la lumière des arguments invoqués par le Groupement national pour justifier son opposition, et nous demandons au Conseil fédéral de l'examiner à nouveau.

Le Conseil européen pour la recherche nucléaire tiendra sa sixième session à Paris du 29 juin au 1<sup>er</sup> juillet. Les groupes de travail se réuniront déjà à partir du 22 juin afin de préparer cette session. Le Conseil devra mettre au point le texte définitif des trois documents suivants:

- a) convention portant création d'une organisation européenne pour la recherche nucléaire,
- b) protocole financier annexé à la convention,
- c) avenant prorogeant l'accord du 15 février 1952 portant création d'un conseil de représentants d'Etats européens pour l'étude des plans d'un laboratoire international et l'organisation d'autres formes de coopération dans la recherche nucléaire.

La signature de ces trois documents est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet. Il convient donc de donner des instructions à la délégation au sujet de l'attitude qu'elle doit adopter à leur égard.

Convention portant création d'une organisation  
européenne pour la recherche nucléaire

- 1) Le projet de convention indique que le siège de l'organisation est fixé à Genève. Si la votation genevoise du 28 juin, sur l'initiative du parti du travail, a pour résultat d'interdire la construction d'un laboratoire international de physique nucléaire sur le territoire du canton, le Conseil européen devra chercher un nouveau siège et modifier en conséquence le projet de convention. Dans cette éventualité, il nous semble opportun que la délégation suisse ne présente pas la candidature d'une autre ville suisse.
- 2) La principale objection que nous avons à faire au projet de convention concerne l'article III, alinéa 2, qui est ainsi conçu:

"Le conseil mentionné à l'article V ci-dessous peut, à la majorité des deux tiers de tous les Etats membres, décider d'inviter tout autre Etat à se joindre à l'organisation et tout Etat ainsi invité peut devenir membre de l'organisation en devenant partie à la présente convention et au protocole financier ci-joint."

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 15 mai, nous avons proposé de rédiger cette disposition comme suit:

"Tout autre Etat européen peut devenir membre de l'organisation en devenant partie à la présente convention s'il adresse une demande d'admission au directeur et si le Conseil l'accepte à la majorité des deux tiers de tous les Etats membres."

D'autre part, nous fondant sur les suggestions qui nous ont été faites par MM. les Professeurs Sauser-Hall, Guggenheim et Scherrer, nous avons présenté des propositions d'amendements tendant à ajouter les dispositions suivantes au projet de convention.

"Le Conseil prend toutes mesures utiles en vue de s'assurer que les personnes travaillant dans le laboratoire observent les règles établies dans la présente convention et dans les règlements qui la compléteront. A cet effet il nomme une commission de contrôle dans laquelle tous les Etats membres sont représentés."

"L'activité du laboratoire sera suspendue en cas de conflit armé ou de menace imminente de conflit armé en Europe."

Ainsi, nos propositions portent sur trois points: retour à la procédure d'admission de nouveaux membres, institution d'un contrôle sur le personnel, fermeture du laboratoire en cas de conflit.

De son côté, le Gouvernement britannique a proposé de supprimer dans la convention toute disposition relative à l'adhésion de nouveaux membres. En d'autres termes, la future organisation ne comprendrait, au début tout au moins, que les Etats actuellement associés aux travaux du Conseil européen pour la recherche nucléaire (Allemagne occidentale, Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse et Yougoslavie). Dans l'idée du Gouvernement britannique, si plus tard il était opportun d'élargir le nombre des participants, la gestion pourrait être reprise conformément à l'article X qui prévoit la possibilité d'amender la convention à l'unanimité.

Ces différentes propositions ont été examinées par un comité de rédaction qui s'est réuni à Paris du 22 au 24 juin et qui doit faire des recommandations au Conseil lors de la session du 29 juin. Nous avons délégué à ce comité M. le Professeur Guggenheim et M. Henri Thévenaz, chef de section au Département politique. Il résulte de leurs rapports que la délégation britannique, qui semble très soucieuse de pouvoir associer les Dominions aux travaux du laboratoire, accepterait peut-être de revenir à la formule d'admission de nouveaux membres à la majorité des deux tiers, telle qu'elle avait été originellement prévue, si elle était complétée par une clause permettant d'inclure les Etats constitutionnellement liés aux Etats européens. Cette proposition se heurte toutefois à une certaine résistance de la part des Français. Ceux-ci font observer que la Grande-Bretagne disposerait alors pratiquement de cinq ou six voix alors que les autres Etats membres n'en auraient qu'une. La question n'a pas été tranchée par le comité de rédaction. Elle sera soumise au Conseil.

Nous sommes d'avis que la convention doit contenir une disposition relative à l'adhésion de nouveaux membres. Nous ne pouvons donc accepter la suppression de l'article III, alinéa 2, proposée par la délégation britannique. Tout en comprenant, d'autre part, le désir du Gouvernement britannique d'admettre les savants des Dominions dans le laboratoire, nous estimons que celui-ci doit conserver son caractère européen. La délégation suisse devrait donc insister pour que l'article III, alinéa 2, soit rédigé selon notre proposition.

Le comité de rédaction a été opposé à l'institution d'une commission de contrôle. Selon lui, ce contrôle doit être exercé par le Conseil lui-même. Il serait toutefois d'accord que le statut des fonctionnaires impose à ceux-ci l'obligation de se conformer aux règles établies dans la convention, notamment à l'article II, alinéa 1. Cette solution nous paraît acceptable.

L'insertion d'une clause prévoyant la fermeture du laboratoire en cas de conflit armé en Europe a également soulevé des objections de la part du comité de rédaction. Celui-ci est d'avis qu'une telle clause pourrait paraître en contradiction avec le principe selon lequel le laboratoire s'abstient de toute activité à fins militaires. En revanche, soucieux de tenir compte de nos préoccupations, il serait d'accord que l'arrangement à conclure ultérieurement entre le Conseil fédéral et l'organisation pour fixer le statut de celui-ci comprenne une clause analogue à celle qui figure dans notre arrangement avec l'Organisation internationale du travail et selon laquelle la Suisse a le droit de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de la sécurité de la Suisse.

Pratiquement la question serait réglée de la façon suivante. On introduirait dans la convention une disposition conçue en ces termes

"L'accord qui sera conclu entre l'organisation et l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le siège de l'organisation contiendra, outre les dispositions concernant les privilèges et immunités celles qui sont nécessaires pour le règlement des rapports particuliers entre l'organisation et cet Etat membre."

En outre, la conférence de Paris voterait une recommandation qui serait insérée dans l'acte final et qui aurait le tenor suivante.

"La conférence réunie à Paris pour signer la convention portant création d'une organisation européenne pour la recherche nucléaire recommande au conseil de cette organisation, quand il conclura avec l'Etat du siège l'accord prévu à l'article IX de la convention, d'y insérer des dispositions prévoyant qu'en cas de crise internationale (conformément au droit international) ou de conflits armés en Europe, l'Etat du siège garde le droit de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de sa sécurité. Dans cette éventualité, il se mettra aussi rapidement que les circonstances le permettent en rapport avec l'organisation en vue d'arrêter d'un commun accord les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'organisation."

Nous croyons qu'une telle solution est de nature à nous donner satisfaction.

- 3) L'article VII du projet de convention dispose que le barème des contributions de la future organisation sera établi sur la base du revenu national net au coût des facteurs. Il se pourrait que l'une ou l'autre délégation propose de l'établir sur le modèle d'un barème actuellement envisagé par une commission technique de l'Organisation européenne de coopération économique, de manière à tenir compte du revenu national brut avec une réduction de 10%, tout en accordant des réductions aux Etats économiquement faibles. Si la Suisse était à même d'accepter un tel barème pour l'Organisation européenne de coopération économique, elle pourrait l'accepter aussi pour la future organisation de recherche nucléaire. Il n'en résulterait d'ailleurs pas de modification sensible du taux de notre contribution.
- 4) Il est prévu que la convention sera signée le 1<sup>er</sup> juillet. Etant donné l'importance des amendements actuellement en discussion, le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'étudier le texte définitif avant que la délégation le signe. La délégation devrait donc demander que la convention reste ouverte à la signature pendant un délai d'un mois, si possible.

#### Protocole financier

L'article VI du projet de protocole financier dispose que les contributions sont payables en francs suisses conformément aux modalités courantes de paiement. Ces modalités seront dans la plupart des cas celles de l'Union européenne des paiements où nous avons une position fortement créditrice. Nous pourrions cependant accepter cette solution à la condition que les versements effectués par l'organisation de Suisse à l'étranger passent également par l'Union européenne de paiements. Ce point pourrait être réglé dans l'accord que le Conseil fédéral conclura avec l'organisation pour déterminer son statut juridique en Suisse.

Le protocole financier étant annexé à la convention, il devrait être signé en même temps que celle-ci.

Avenant prorogeant l'accord du 15 février 1952  
portant création d'un conseil de représentants  
d'Etats européens pour l'étude des plans d'un  
laboratoire international et l'organisation  
d'autres formes de coopération dans la recherche  
nucléaire

La validité de l'accord du 15 février 1952 expire le 2 novembre 1953. Il convient de la prolonger jusqu'au moment où la nouvelle convention entrera en vigueur et de prévoir des ressources financières adéquates. Leur montant total n'a pas encore été arrêté, mais il sera de l'ordre de 500.000 à 1 million de francs suisses. La répartition sera faite sur la base du barème des contributions prévu pour la future organisation où un taux de 3,75% a été attribué à la Suisse sous réserve des allègements qui pourront être accordés à quelques Etats économiquement faibles. La dé-



- 9 -

pense à la charge de la Suisse se tiendra donc probablement entre 20.000 et 40.000 francs.

Comme la conclusion d'un avenant et le versement de contributions supplémentaires sont prévus à l'article VIII de l'accord du 15 février 1952, il n'est pas nécessaire de solliciter à nouveau l'approbation des Chambres fédérales, aussi bien le projet d'avenant dispose-t-il à l'article IV qu'il entrera en vigueur à la date de sa signature.

La délégation suisse devrait être autorisée à signer cet avenant à l'issue de la conférence de Paris.

Quant à la composition de la délégation, nous pensons qu'il y aurait avantage à la compléter en faisant appel à M. Paul Guggenheim, professeur de droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève. Il ne sera d'ailleurs pas nécessaire que chacun des membres de la délégation soit à Paris pour toute la période du 22 juin au 1<sup>er</sup> juillet.

Pour ces motifs, nous

p r o p o s o n s :

- a) de composer la délégation suisse à la sixième session du Conseil européen pour la recherche nucléaire de la façon suivante.  
M. Paul Scherrer, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale, chef de la délégation;  
M. Albert Picot, conseiller d'Etat à Genève, délégué,  
M. Paul Guggenheim, professeur de droit international à Genève;  
M. Werner Rösch, chef de section à l'Administration fédérale des finances;  
M. Henri Thévenaz, chef de section à la Division des organisations internationales du Département politique fédéral, expert,
- b) de charger la délégation d'agir conformément aux instructions contenues dans la présente proposition;
- c) de décider que les membres de la délégation auront droit au remboursement de leurs frais de voyage par chemin de fer en II<sup>e</sup> classe et à une indemnité journalière fixée à 65 francs pour le chef de la délégation et à 60 francs pour les autres membres,
- d) de charger la chancellerie fédérale d'établir deux pouvoirs distincts, le premier pour la participation de la délégation

- 10 -

aux travaux de la sixième session du Conseil européen pour la recherche nucléaire, le second pour la signature, <sup>5 8 ns</sup> sous réserve de ratification, de l'avenant prorogeant l'accord du 15 février 1952.

Annexes:

un projet de convention,  
un projet de protocole financier,  
un projet d'avenant.

Extrait du procès-verbal au Département politique (en dix exemplaires) pour exécution et aux autres Départements pour leur information.