

Les garanties nucléaires dans la Communauté européenne

par H.W. Schleicher

INTRODUCTION

L'article III du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires prévoit que des garanties de l'AIEA doivent être appliquées dans tous les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité et en outre que les Etats peuvent satisfaire à ces exigences soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres Etats. Cette disposition, qui laisse à des groupes d'Etats la possibilité d'agir conjointement, a été ajoutée au texte du Traité à la suggestion des Etats membres de la Communauté européenne qui voulaient conserver leur système de garanties fondé sur le Traité instituant Euratom, qui était appliqué de façon satisfaisante depuis déjà plusieurs années. En conséquence, les sept Etats membres d'Euratom non dotés d'armes nucléaires, ainsi que la Communauté européenne, ont conclu en 1973 un accord avec l'AIEA en vue de l'application de garanties dans le cadre du TNP. Cet accord, établi sur le modèle du document INFCIRC/153, intègre à de nombreux égards Euratom, en tant qu'entité régionale, au système mondial de l'AIEA.

Plus tard, en 1976, un accord analogue a été conclu par l'AIEA, la Communauté et le Royaume-Uni — dont les installations sont, comme celles de la France, soumises aux garanties d'Euratom — à la suite d'une offre faite par le Royaume-Uni de soumettre ses installations nucléaires civiles aux garanties de l'AIEA.

Bien que la France ne soit pas partie au TNP, elle a conclu avec l'Agence un accord auquel la Communauté est également partie et qui prévoit une application des garanties de l'AIEA analogue à celle qui découle des autres accords mentionnés mais limitée toutefois aux matières qu'elle choisit de placer sous ces garanties. Cet accord doit encore être ratifié par la France.

En ce qui concerne l'application des garanties, on est donc maintenant en Europe occidentale en présence d'une situation tout à fait exceptionnelle due à l'existence d'une autorité régionale de contrôle investie de droits supranationaux qui est chargée, dans le cadre du système de l'AIEA, des tâches qui reviennent normalement aux systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle, et qui de plus collabore avec l'AIEA aux activités d'inspection d'une manière qui doit permettre à celle-ci de tirer ses propres conclusions indépendantes. Nous décrirons dans le présent article les caractéristiques de ce système, ses avantages et les difficultés qu'il suscite et nous indiquerons les possibilités d'évolution.

DISPOSITIONS DU TRAITE INSTITUANT EURATOM RELATIVES AU CONTROLE

Le Traité instituant Euratom est l'un des trois traités, conclus par le même groupe de neuf Etats, par lesquels a été créée la Communauté européenne (les deux autres étant le Traité constitutif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et le Traité

M. Schleicher est Directeur des services du Contrôle de sécurité d'Euratom de la Commission des Communautés européennes.

constitutif de la Communauté économique européenne). L'application des trois traités est confiée à une Commission unique, indépendante des Etats membres. Le Conseil des Ministres, où sont représentés les gouvernements de tous les Etats membres, prend des décisions sur proposition de la Commission. Le Parlement, qui est élu au suffrage universel depuis 1979, possède certains droits bien définis, notamment en matière budgétaire.

Le Traité instituant Euratom contient notamment un chapitre sur le contrôle de sécurité. Le premier article de ce chapitre, qui porte le numéro 77, dispose que: "Dans les conditions prévues au présent chapitre, la Commission doit s'assurer sur les territoires des Etats membres:

- a) que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ne sont pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner;
- b) que sont respectés les dispositions relatives à l'approvisionnement et tout engagement particulier relatif au contrôle souscrit par la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une organisation internationale."

Les autres articles du même chapitre précisent la façon dont ces objectifs doivent être atteints: les exploitants sont tenus de déclarer à la Commission les caractéristiques techniques fondamentales de leur installation et doivent présenter régulièrement des relevés des stocks et des mouvements de matières nucléaires; la Commission envoie des inspecteurs dans les installations et ceux-ci ont accès à tous lieux où des matières nucléaires sont présentes; la Commission peut faire appliquer des sanctions aux exploitants qui enfreignent leurs obligations, etc. Il est particulièrement intéressant de noter ici que la Commission, pour exercer son contrôle, s'adresse directement aux exploitants et non aux gouvernements des Etats Membres. Le système de contrôle d'Euratom est donc un système supranational dans lequel les Etats ont délégué certains de leurs droits à la Commission européenne. Celle-ci ne dispose toutefois pas d'une force de police et n'a que des attributions limitées dans le domaine de la protection physique.

L'article 77 du Traité, cité plus haut, contient deux dispositions différentes: d'une part les matières ne doivent pas être détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner, d'autre part les engagements souscrits par la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une organisation internationale doivent être respectés. Il convient de souligner que, selon l'article 77, les mesures de contrôle d'Euratom doivent non seulement empêcher les détournements de matières nucléaires en vue de la production éventuelle d'armes nucléaires — ce que vise également à empêcher l'AIEA, notamment en appliquant le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires — mais encore faire respecter de nombreuses dispositions relatives à la bonne utilisation des matières, normalement définies dans les contrats d'approvisionnement par lesquels la Communauté a accepté des obligations particulières.

ACCORDS DE GARANTIES CONCLUS AVEC L'AIEA

L'Accord entre les sept Etats membres d'Euratom non dotés d'armes nucléaires, la Communauté européenne et l'AIEA (INFCIRC/193), signé en avril 1973, est entré en vigueur en février 1977 après avoir été ratifié par les Etats Membres intéressés et après que la Commission a créé les conditions juridiques nécessaires à son application. Par sa structure et ses dispositions, cet accord diffère peu du modèle reproduit dans le document INFCIRC/153 mais tient compte, essentiellement dans le Protocole et dans les arrangements subsidiaires, de l'existence du système de contrôle d'Euratom. Il prévoit que l'Agence exerce ses activités d'inspection en observant les activités d'inspection d'Euratom toutes les fois qu'elle peut atteindre de cette façon les objectifs de ses inspections régulières ou ad hoc. Il dispose également que les inspecteurs de l'Agence sont présents pendant que

certaines des inspections de la Communauté sont effectuées. L'Accord entre le Royaume-Uni, la Communauté et l'AIEA (INFCIRC/263) prévoit que, comme pour les Etats non dotés d'armes nucléaires, des rapports sont transmis par la Commission à l'AIEA au sujet de toutes les matières nucléaires civiles se trouvant dans des installations nucléaires. L'AIEA n'effectue toutefois des inspections que dans les installations qu'elle désigne de temps à autre; il est utile de rappeler ici que des mesures de contrôle continuent d'être appliquées par Euratom à toutes les matières nucléaires civiles, même à celles qui se trouvent dans des installations non désignées par l'AIEA. Cet accord est entré en vigueur en août 1978; l'AIEA reçoit régulièrement les rapports sur toutes les matières et elle devrait commencer prochainement à effectuer des inspections régulières.

L'APPLICATION DU CONTROLE DE SECURITE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Règle 3227/76 et dispositions particulières en matière de contrôle

A la suite de la signature de l'Accord de garanties avec l'AIEA, il est devenu nécessaire que la Commission adopte une nouvelle règle en matière de contrôle de sécurité afin de remplacer les deux règles en vigueur depuis 1959 et désormais dépassées. Cette nouvelle règle (3227/76), devait pouvoir être appliquée aux matières et aux installations nucléaires se trouvant dans les neuf Etats Membres y compris dans les deux Etats dotés d'armes nucléaires et devait permettre à la Commission d'obtenir des exploitants des installations (ainsi que de toutes les personnes qui s'occupent de matières nucléaires) tous les renseignements dont elle avait besoin tant pour les communiquer à l'Agence que pour ses propres activités. La nouvelle règle est entrée en vigueur en janvier 1977.

Il n'est pas de notre propos d'examiner ici cette règle en détail et seuls quelques points importants méritent d'être soulignés. La règle définit l'obligation qu'ont les exploitants des installations de communiquer des renseignements descriptifs sur leurs installations ainsi que des rapports réguliers et spéciaux sur les stocks et les mouvements de matières à la Commission (qui fait ensuite rapport à l'AIEA), mais elle ne traite pas des questions relatives aux inspections. (Les droits des inspecteurs d'Euratom en matière d'inspection sont très étendus et sont énoncés dans le Traité instituant Euratom; ceux des inspecteurs de l'AIEA sont définis dans l'accord de garanties et les formules types relatives aux installations et les règles communautaires ne s'y appliquent pas).

La règle prévoit que la Commission doit spécifier, pour chaque installation, des dispositions de contrôle particulières. Ces dispositions fixent dans le détail les procédures que les exploitants doivent suivre pour s'acquitter de leurs obligations en matière de contrôle de sécurité et définissent notamment les zones de bilan matières, les points de mesure principaux, les obligations spéciales en matière de comptabilité et de rapport, la fréquence des inventaires et les mesures de confinement et de surveillance.

Ces dispositions particulières sont de toute évidence étroitement liées aux formules types que la Commission établit avec l'AIEA pour chaque installation. Toutefois, elles ne leur sont pas identiques car elles reposent juridiquement sur le Traité instituant Euratom et la règle communautaire et elles traitent aussi des obligations particulières envers la Commission (par exemple, l'obligation de notifier l'origine et l'utilisation des matières).

Installations nucléaires de la Communauté européenne

L'industrie nucléaire de la Communauté européenne s'étend à tout le cycle du combustible depuis l'exploitation des gisements jusqu'au retraitement du combustible, en passant par la concentration des minerais, l'extraction, l'enrichissement, la fabrication de combustible,

les réacteurs de puissance et les réacteurs surgénérateurs rapides ainsi que tous les types d'installations d'études et de recherche. On compte environ 400 installations de tailles très diverses et le contrôle s'applique actuellement aux quantités approximatives de matières ci-après:

Plutonium	35 tonnes
Uranium fortement enrichi	13 tonnes
Uranium faiblement enrichi	10 000 tonnes
Uranium naturel	30 000 tonnes
Uranium appauvri	14 000 tonnes
Thorium	1 300 tonnes

Les échanges commerciaux de matières nucléaires à l'intérieur de la Communauté sont importants et ne sont pas arrêtés par les frontières des Etats membres. Les ressources propres de la Communauté étant toutefois limitées, la plus grande partie de l'uranium est importée. Dans la mesure où les fournisseurs posent certaines conditions à l'emploi de cet uranium, la Direction du contrôle de sécurité doit s'assurer que ces conditions sont remplies.

L'expansion de l'énergie d'origine nucléaire à laquelle on s'attendait s'est heurtée au cours des dernières années à des difficultés d'importance variable selon les Etats membres; elle progresse toutefois et la puissance nucléaire installée devrait passer de 29 GW(e) en 1979 à environ 125 GW(e) en 1990.

La Direction du contrôle de sécurité à la Commission des Communautés européennes

La Direction du contrôle de sécurité d'Euratom compte environ 150 fonctionnaires, dont 60 sont normalement chargés des inspections, recrutés parmi les ressortissants des neuf Etats membres de la Communauté. Ce sont des fonctionnaires européens permanents qui s'acquittent de leurs tâches sans recevoir d'instructions des Etats.

Le Service de comptabilité traite environ 20 000 nouvelles écritures par mois, en grande partie à l'aide de moyens électroniques. L'essentiel des travaux d'études et de recherche ainsi que des travaux d'analyse de la Direction, qui ne possède elle-même que des installations de laboratoire très réduites, sont effectués par le Centre commun de recherche des Communautés européennes. Le budget s'élève à environ 1,5 million d'unités de compte (ECU) (1 écu = environ 1,3 dollar) par an (1979), sans compter les dépenses générales de personnel mais en incluant les dépenses de voyage et de subsistance pendant les inspections.

COLLABORATION AVEC L'AIEA

Le premier article du Protocole à l'Accord de garanties avec l'AIEA dispose que ce Protocole a pour objet de compléter certaines dispositions de l'Accord, et notamment de préciser les conditions et les modalités selon lesquelles est mise en œuvre une coopération dans l'application des garanties prévues dans l'Accord de manière à éviter tout double emploi des activités de la Communauté dans le domaine des garanties.

Les articles suivants sont établis selon ce principe et disposent, par exemple, que les renseignements descriptifs sont examinés en commun par l'Agence et la Communauté (article 3), que les formules types jointes aux arrangements subsidiaires sont établies en commun (article 5) et qu'un Comité de liaison doit être créé (article 25). Un très grand nombre d'articles ont trait aux inspections. Ils disposent, par exemple, que les activités d'inspection régulière sont coordonnées (article 10); que, sous réserve des dispositions générales de

l'Accord, il est tenu compte, lors de la détermination du nombre et du calendrier effectifs ainsi que de l'intensité, de la durée et des modalités effectives des inspections de l'Agence pour chaque installation, de l'activité d'inspection exercée par la Communauté dans le cadre de son système multinational de garanties (article 11); que les inspections régulières de l'Agence sont effectuées en même temps que les activités d'inspection de la Communauté (alinéa a) de l'article 14); que, normalement, toutes les fois que l'Agence peut atteindre les objectifs de ses inspections régulières prévus dans l'Accord, les inspecteurs de l'Agence exécutent ces activités en observant les activités d'inspections exercées par les inspecteurs de la Communauté (alinéa b) de l'article 14); que le calendrier et le programme général des inspections de la Communauté sont établis par la Communauté en coopération avec l'Agence (article 15), etc. Toutes ces dispositions, dont certains éléments sont précisés encore plus en détail dans les arrangements subsidiaires, sont maintenant appliquées de façon régulière et généralement satisfaisante. Certaines ont au début fait l'objet de divergences d'interprétation mais, en général, ces problèmes ont été résolus.

Le principe que l'on a essayé et que l'on continue d'appliquer pour résoudre les problèmes rencontrés dans la pratique est d'éviter autant que possible que toute répétition inutile d'opérations de contrôle tout en permettant aux deux corps d'inspecteurs de s'acquitter de leurs obligations. Il a fallu trouver une solution particulière à un problème qui n'était pas apparu au moment de la conclusion de l'Accord, au sujet des inspections dans des installations qui traitent des quantités appréciables de matières ayant une grande valeur stratégique, sous des formes qui exigent que les délais de découverte soient relativement brefs. Le système normal de collaboration aurait conduit à effectuer des inspections beaucoup trop nombreuses de ces installations et il a donc été décidé de créer provisoirement, pour ces installations, des équipes mixtes composées d'inspecteurs de l'Agence et d'inspecteurs d'Euratom. Une telle décision était d'autant plus justifiée que chacune des organisations aurait dû envoyer normalement dans ces installations, même si elle avait été seule à appliquer des garanties, plus d'un inspecteur à la fois. Dans les équipes mixtes, les inspecteurs travaillent ensemble, utilisent des documents communs et, dans la mesure du possible, les tâches qui peuvent être effectuées par une seule personne peuvent l'être par un membre quelconque de l'équipe, à condition que chaque organisation reçoive tous les renseignements dont elle a besoin pour tirer ses propres conclusions indépendantes.

Certains points particuliers tels que l'utilisation commune d'appareils, les scellés communs, l'installation de matériel de surveillance, n'ont pas toujours été réglés facilement et certains doivent être encore examinés plus avant, mais des progrès considérables ont été faits en même temps que chacun des partenaires a appris à mieux connaître et à mieux comprendre la position et l'attitude de l'autre.

EVALUATION GENERALE

Environ 200 formules types se rapportant à des installations des sept Etats membres non dotés d'armes nucléaires ont déjà été adoptées. Euratom applique également des mesures de contrôle dans les deux Etats dotés d'armes nucléaires, le Royaume-Uni et la France, et l'AIEA reçoit régulièrement des rapports d'Euratom sur les matières nucléaires civiles qui se trouvent au Royaume-Uni, où l'AIEA commencera prochainement d'inspecter les installations désignées. Euratom et l'AIEA exercent leurs activités d'inspection en collaboration depuis maintenant trois ans et ont acquis une expérience assez considérable dans ce domaine. Les résultats sont tout à fait satisfaisants. Le système met en contact deux groupes d'inspecteurs ayant des spécialisations et des habitudes de travail différentes et bénéficie de l'expérience acquise depuis longtemps par les inspecteurs d'Euratom dans les différentes installations. Ce système régional permet de réduire les activités d'inspection que l'Agence devrait autrement exercer dans la région, ce qui se traduit par des économies

considérables. Il préserve les droits et les obligations de la Communauté européenne en matière de contrôle et permet également à la Communauté, qui conclut des contrats avec des fournisseurs extérieurs et garantit l'égalité d'accès aux ressources, de garantir, grâce à son système de contrôle, que les conditions posées à l'utilisation des matières sont respectées.

Quelques observations générales s'imposent ici. Premièrement, un système relativement complexe, comme celui que nous venons d'examiner, ne peut fonctionner qu'avec le plein appui de tous les Etats membres visés. Ce système est né de la volonté politique de ces Etats d'agir en commun; il est non seulement l'expression de cette volonté mais aussi en lui-même un facteur d'intégration, notamment dans le domaine de l'approvisionnement. Deuxièmement, un système régional comme celui de la Communauté contribue, de par sa nature, au développement d'une industrie nucléaire civile importante et solidement intégrée dans la région. Il accroît la stabilité politique non seulement parce qu'il resserre les liens entre les Etats membres mais encore parce qu'une telle région, prise dans son ensemble, doit avoir une attitude générale pacifique. Troisièmement, il ne faut pas oublier qu'un tel système perdrait de son crédit si son autorité régionale venait à être considérée par les Etats membres, par les exploitants ou par l'AIEA, comme un simple défenseur à courte vue d'intérêts industriels ou nationaux évidents et si on venait à faire d'elle un adversaire de l'AIEA. Une telle attitude de la part d'Euratom serait incompatible avec les devoirs et les obligations qui incombent à la Commission en tant qu'autorité de contrôle indépendante. La Commission, dont l'existence découle du Traité instituant Euratom et dont les fonctionnaires sont recrutés parmi les ressortissants de tous les Etats membres, dotés ou non d'armes nucléaires, est un organisme dont l'intégrité n'est plus à prouver.

Qu'un tel système puisse servir de modèle à d'autres régions dépend donc en grande partie de la situation de ces dernières. Dans une région où il existe un transfert réel de compétences et de souveraineté nationales à l'autorité régionale, chargée du contrôle de sécurité, comme c'est le cas pour Euratom, ainsi qu'un marché et des échanges nucléaires suffisamment étendus et une industrie couvrant tout le cycle du combustible nucléaire ou presque, un système de ce type peut présenter des avantages réels. Il pourrait également être utile dans le cas des ensembles ou des centres nucléaires importants que l'on envisage de créer pour desservir un groupe de pays.

Il existe sans aucun doute une très grande coïncidence d'objectifs et d'intérêts entre ces deux organismes de contrôle que sont la Communauté européenne et l'AIEA, et cette identité constitue un terrain solide sur lequel une collaboration efficace doit pouvoir se développer dans la confiance mutuelle.