Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 873
08 octobre 1958

Coopération européenne dans le domaine de l'énergie nucléarie

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Natale SANTERO, Italie

1. 1958 - 10e session - Deuxième partie

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée :

2. Félicite les Gouvernements des Six d'avoir mis en place en temps voulu les institutions de la Communauté européenne de l'Énergie atomique et le Conseil de l'O.E.C.E. d'avoir créé l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire ;

3. Constate avec satisfaction que la Commission de l'Euratom et le Conseil de l'O.E.C.E. ont pris en considération et ont en partie accepté les suggestions formulées dans la Résolution 139 (1957) au sujet du contrôle de sécurité et du contrôle relatif à la protection sanitaire de la population et des travailleurs du secteur nucléaire ;

4. Invite :

a. la Commission européenne de l'Eurat om et le Comité de Direction de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire à accélérer la conclusion de l'accord prévu à l'article 16 de la Convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire, et à examiner la possibilité d'appliquer les suggestions de la Résolution 139 ;

b. les Gouvernements des pays membres de l'O.E.C.E. à accélérer la ratification de la Convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité ;

c. le Comité des Ministres du Conseilde l'Europe et la Commission européenne de l'Euratom à établir les liaisons souhaitées entre le Conseil de l'Europe et l'Euratom

d. le Cpnseil de l'O.E.C.E. à instaurer un contrôle parlementaire européen sur l'activité de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire, exercé par l'Assemblée Consultative, suivant les indications contenues dans le paragraphe 27 de l'exposé des motifs (Doc. 873).

B. Exposé des motifs (Rapporteur: M. SANTERO)

1.

1. Nous avons toujours souligné la nécessité de parvenir le plus rapidement possible à la constitution d'une organisation européenne atomique qui permette à l'Europe occidentale d'assurer le développement rapide et efficace de l'énergie nucléaire, et de sauvegarder ainsi son indépendance future quant aux approvisionnements en énergie.

2. Nous avions également exprimé la conviction qu'une organisation européenne atomique devrait contribuer à faire progresser l'oeuvre d'unification européenne. Nous pouvons aujourd'hui nous féliciter de la rapidité avec laquelle ont été constituées deux organisations : la Communauté européenne de l'Énergie atomique (C.E.E.A.) et l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire (A.E.E.N.).

3. La C.E.E.A., instituée par un traité international ratifié par les parlements, lie les six pays membres pour une durée illimitée (article 208). L'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire instituée par une décision du Conseil de l'O.E.C.E. n'a pas besoin de la ratification des parlements nationaux et n'a pas la personnalité juridique. Placée sous l'autorité du Conseil de l'O.E.C.E., elle n'est point un organisme autonome, mais un instrument souple de collaboration intergouvernementale. L'un quelconque des dix-sept pays participant à l'Agence peut mettre fin à la décision en ce qui le concerne moyennant un préavis d'un an au Secrétaire Général de l'O.E.C.E.

4. On trouvera dans le document du Secrétariat SG/A (58) 2, pages 3 à 13, une analyse comparative des attributions des deux organisations.

5. De cette analyse comparative, il ressort que le Comité de Direction peut créer les commissions et groupes de travail qu'il estime nécessaires, et il doit se fonder sur les prévisions de besoins et de ressources en énergie établies par la Commission consultative de l'Énergie. Il fait rapport chaque année au Conseil. Des entreprises communes peuvent être créées sur l'initiative ou avec l'aide de l'Agence ; elles peuvent revêtir la forme d'organismes restreints constitués par les gouvernements intéressés. Le Comité de Direction est également investi d'importantes attributions touchant l'exercice du contrôle de sécurité qu'elle exerce conjointement avec le Bureau de contrôle fonctionnant également au sein de l'Agence. C'est le Comité de Direction qui est compétent pour prendre les décisions relatives à l'application de la Convention sur le contrôle de sécurité et aux sanctions à prendre en cas d'inobservation des obligations imposées par la convention. Le Comité de Direction lui-même adopte ses décisions à la majorité des deux tiers de ses membres, à l'exclusion du représentant du gouvernement en cause. D'autre part, il est institué un tribunal, composé de sept juges indépendants nommés pour cinq ans, devant lequel les gouvernements et les entreprises peuvent se pourvoir contre les décisions de l'Agence relatives au contrôle de sécurité. Le tribunal est aussi compétent pour statuer sur toute autre question relative à l'action commune des pays membres dans le domaine de l'énergie nucléaire qui lui serait soumise par accord des parties.

6. La C.E.E.A. et l'A.E.E.N., conformément aux invitations faites par notre Assemblée, ont cherché et cherchent encore à éviter les conflits de compétence et les doubles emplois entre elles, ainsi qu'avec l'Agence internationale de l'Énergie atomique.

7. Un problème qui intéresse beaucoup l'Assemblée est celui du contrôle de sécurité et du contrôle relatif à la protection sanitaire de la population et des travailleurs du secteur nucléaire.

8. Une Convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire a été signée au mois de décembre 1957 par les dix-sept États membres de l'O.E.C.E.

9. Après avoir confronté le statut de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire, la Convention de l'O.E.C.E. sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire, le traité instituant l'Euratom et le statut de l'Agence internationale de l'Énergie atomique, on peut affirmer que les systèmes de contrôle prévus par l'Agence internationale et par l'Agence européenne de l'O.E.C.E. sont vraiment analogues en ce qui concerne tant les objectifs que les moyens.

10. Tous deux ont pour but d'éviter que les produits fissiles ne soient utilisés à des fins militaires ; tous deux prévoient que des inspecteurs contrôleront la comptabilité des matières brutes et des produits fissiles, qu'ils auront à tout moment accès à tout lieu et à toute personne, etc. D'autre part, l'analogie entre le système de contrôle de l'O.E.C.E. et celui de l'Euratom existe surtout dans les moyens (inspecteurs, etc. : l'article 5 de la Convention de l'O.E.C.E. sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire reproduit le paragraphe A 6 de l'article XII du statut de l'Agence internationale de l'Énergie atomique et l'article 81 du traité de l'Euratom).

11. Cependant, le contrôle de l'Euratom a pour objet de garantir que les matières fissiles ne seront pas détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner (article 77 du traité). Il s'agit d'un contrôle territorial, qui cesse toutefois dès que les matières entrent dans le cycle de transformation à des fins spécifiquement militaires.

12. Afin d'éviter conflits de compétence, doubles emplois et confusion, nous proposions dans la Résolution 139 que l'on examine la possibilité de confier aux organes de l'Euratom, sur le territoire des Six, le contrôle de sécurité revenant à l'Agence de l'O.E.C.E., à l'Agence internationale de l'Énergie atomique et aux États-Unis, et de confier ce contrôle de sécurité à l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire de l'O.E.C.E. dans les autres pays de l'O.E.C.E. Or, l'article 16 de la Convention de l'O.E.C.E. sur l'établissement d'un contrôle de sécurité nous donne satisfaction ; cet article stipule en effet :

a. qu'un accord sera conclu entre l'Organisation (l'O.E.C.E.) et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (Euratom) pour fixer les conditions dans lesquelles le contrôle établi par la présente convention sera exercé sur les territoires auxquels s'applique le traité de l'Euratom par les organes compétents de l'Euratom, sur délégation de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire, en vue d'atteindre les objectifs de la présente convention. La Commission européenne créée par ledit traité sera saisie de propositions à cet effet dès sa constitution ;

b. qu'un accord pourra également être conclu entre l'Organisation (l'O.E.C.E.) et l'Agence internationale de l'Énergie atomique pour définir. la coopération à établir entre les deux institutions.

13. L'important accord de coopération entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et la Communauté européenne de l'Énergie atomique concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique, accord qui est entré en vigueur au mois d'août dernier, confie la responsabilité du contrôle de sécurité à l'Euratom (article XII de l'accord et annexe B). Cette disposition rencontre notre suggestion formulée dans la Résolution 139 (1957).

14. On peut souligner que les accords sur le contrôle de sécurité ont été facilités par le fait que la définition des termes «matières fissiles spéciales », « uranium enrichi en isotopes 235 ou 233 », « matière brute », est identique dans le traité de l'Euratom (article 197), dans la Convention de l'O.E.C.E. sur l'établissement d'un contrôle de sécurité (article 18) et dans le statut de l'Agence internationale de l'Énergie atomique (article XX). En outre, les sanctions prévues en cas d'infraction sont les mêmes dans le traité de l'Euratom (article 83), dans la Convention de l'O.E.C.E. sur le contrôle de sécurité (article 5, b) et dans le statut de l'Agence internationale de l'Énergie atomique (article XII, C).

15. Étant établi que la Convention de l'O.E.C.E. sur l'établissement d'un contrôle de sécurité entrera en vigueur (article 21, b) dès que dix au moins des signataires auront déposé leurs instruments de ratification, il serait opportun d'inviter les gouvernements membres de l'O.E.C.E. à bien vouloir accélérer la procédure de ratification de la convention.

16. D'autre part, étant donné que l'application de la convention (article 21, c) dans les territoires des pays membres de l'Euratom sera subordonnée à la conclusion de l'accord visé à l'article 16 (a), il serait opportun d'inviter la Commission européenne de l'Euratom et le Comité de Direction de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire à bien vouloir accélérer la conclusion de cet accord en prenant en considération la Résolution 139 (1957) de l'Assemblée.

17. En ce qui concerne les normes sanitaires, nous avons également obtenu en partie satisfaction. Nous demandions à cet égard dans la Résolution 139 que soit assuré au plus tôt un service commun de contrôle relatif à la protection sanitaire de la population et des travailleurs du secteur nucléaire et que l'on examine la possibilité dé confier l'exercice de ce contrôle aux organes de l'Euratom dans les six pays et à l'Agencé européenne de l'O.E.C.E. dans les autres pays de l'O.E.C.E. Or, l'article 11 du statut de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire dispose que le Comité de Direction devra :

17.1. élaborer dès que possible et soumettre aux pays participants, en vue de leur adoption, des règles communes pour servir de base aux dispositions législatives et réglementaires nationales ;

17.2. promouvoir la création entre les pays participants intéressés des services communs nécessaires, en particulier pour la protection de la santé publique et la prévention des accidents dans l'industrie nucléaire.

18. Le premier rapport de l'A.E.E.N. à l'Assemblée Consultative contient des précisions [2] sur les mesures prises jusqu'à présent. Dès 1957, un groupe de travail avait élaboré des propositions sur les travaux à entreprendre par l'A.E.E.N. dans ce domaine ; ces propositions concernant notamment l'adoption de normes sanitaires communes en ce qui concerne l'exposition admissible aux radiations, la communication et la

discussion des dispositions législatives projetées ou adoptées dans les pays de l'O.E.C.E., l'examen des projets d'évacuation de déchets radioactifs, l'étude des problèmes relatifs aux transports européens des combustibles irradiés et la formation des experts des questions de santé publique, spécialement pour la protection contre les radiations. Pour réaliser ce programme, un groupe d'experts prépare un accord sur des normes sanitaires de base, et une procédure a été établie pour la communication des mesures d'application prises sur le plan national ; enfin, des études sont entreprises également pour l'échange régulier d'informations relatives aux mesures de la radioactivité • dans l'air, dans l'eau et dans le sol.

19. Le traité de l'Euratom prévoit, pour 1958, la mise en place d'une organisation complète de la protection sanitaire contre les dangers des radiations ionisantes (chapitre III).

20. La Commission européenne de l'Euratom a déclaré que toutes dispositions seront prises pour que le Conseil puisse, avant la fin de l'année, approuver l'ensemble des normes de base.

21. Les normes de base seront ainsi identiques pour tous les pays de la Communauté, mais les États membres gardent l'entière liberté d'adapter l'application de ces normes à leur situation particulière et d'établir à cette fin les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires.

22. La Commission est habilitée à promouvoir la coordination des dispositions nationales, et à vérifier le fonctionnement et l'efficacité des installations que les États membres établissent sur leurs territoires pour effectuer le contrôle permanent du taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. La Commission européenne de l'Euratom a également donné l'assurance qu'elle était en voie d'aboutir à un accord avec l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire de l'O.E.C.E. pour l'adoption, dans le domaine de la protection sanitaire, de normes de base valables pour tout le territoire de l'Europe occidentale (Rapport de la Commission européenne de l'Euratom à l'Assemblée Parlementaire Européenne, août 1958).

23. Il convient d'évoquer brièvement la question des relations entre l'Euratom et l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire. Comme le déclare le premier rapport de l'A.E.E.N.[3], ces deux organismes «poursuivent des objectifs distincts et complémentaires», l'A.E.E.N. fournissant aux dix-sept pays l'instrument de la collaboration en matière d'énergie nucléaire que l'Euratom fournit aux Six pour une base d'intégration plus étroite.

24. Une liaison est dès maintenant établie entre l'A.E.E.N. et la Commission de l'Euratom qui est représentée au Comité de Direction. Le rapport déclare qu'il apparaît déjà que l'Euratom ou ses membres participeront aux diverses entreprises projetées par l'A.E.E.N. L'Euratom participe, par exemple, au projet de Halden. En outre, certains travaux seront effectués en commun par les deux organisations.

25. Le 28 avril dernier, le Comité des Ministres, par sa Résolution (58) 11, a chargé le Secrétaire Général de prendre contact avec la Commission de l'Euratom pour établir entre le Conseil de l'Europe et l'Euratom les liaisons prévues par le traité (article 200).

26. L'Assemblée a touj ours souligné l'extrême importance d'une influence parlementaire européenne dans le domaine vital de l'énergie atomique. Si le traité de l'Euratom a confié le contrôle des activités de la Communauté à l'Assemblée Parlementaire Européenne, il n'est encore prévu aucun système de contrôle parlementaire des activités de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire de l'O.E.CE. Il serait, de l'avis de votre commission, opportun d'inviter à nouveau le Conseil de l'O.E.CE. à instaurer un contrôle parlementaire européen sur l'activité de l'Agence, contrôle qui devrait évidemment être confié à l'Assemblée Consultative.

27. En réclamant de nouveau un contrôle parlementaire européen sur les travaux de l'O.E.CE. en matière d'énergie atomique, nous sommes naturellement conscients des mesures importantes qui ont été prises pour donner aux parlementaires — c'est-à-dire aux membres de l'Assemblée Consultative — des informations sur les développements en cours. Depuis un an environ, les commissions compétentes de l'Assemblée ont tenu de fréquentes réunions avec des représentants de l'O.E.CE. ; et elles ont saisi ces occasions pour poser à l'O.E.CE. des questions aussi bien écrites qu'orales portant sur le domaine de l'énergie atomique. Tout récemment, nous avons reçu avec satisfaction le premier rapport annuel de l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire à l'Assemblée Consultative ; les renseignements qu'il contient nous sont extrêmement précieux. Votre rapporteur considère toutefois que ces dispositions, qui n'ont pas un caractère officiel, ne sont pas tout à fait satisfaisantes.

---

2. Voir paragraphe 28, pp. 17-18.
3. Voir paragraphe 12, pp. 6-7.

28. Mais, pourra-t-on demander, que peuvent donc souhaiter de plus nos parlementaires qui sont tenus informés à tout moment, tiennent régulièrement des réunions avec des représentants de l'Agence et reçoivent un rapport annuel? L'Assemblée Parlementaire Européenne dispose de la motion de censure à l'égard des activités de la Commission européenne de l'Euratom, mais, pour des raisons évidentes, nous ne pouvons exiger le même pouvoir dans nos relations avec l'O.E.CE. Nous pouvons néanmoins et nous devons demander que les dispositions qui ont été prises jusqu'à présent pour permettre aux parlementaires de se tenir au courant de ces activités, de poser des questions, de faire des suggestions et même, s'il le faut, des critiques, devraient être officialisées par l'établissement de liaisons obligatoires entre l'Assemblée Consultative, d'une part, et l'organe intéressé de l'O.E.CE. d'autre part, c'est-à-dire l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire. Il faut pour cela une décision formelle du Conseil des Ministres de l'O.E.CE. invitant l'Agence européenne pour l'Énergie nucléaire à soumettre un rapport annuel à l'Assemblée Consultative et à répondre favorablement à toute demande des commissions compétentes de l'Assemblée qui désireraient rencontrer des représentants de l'Agence en vue d'obtenir telles informations dont elles pourraient avoir besoin. C'est dans cet esprit qu'a été rédigé le paragraphe 4 (d) du projet de résolution. En outre, cette reconnaissance juridique d'un contrôle parlementaire exercé par l'Assemblée Consultative serait un pas important dans la voie d'une plus étroite collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E.