

COMMUNAUTE EUROPEENNE  
DE L'ENERGIE ATOMIQUE

---

E U R A T O M

---

LA COMMISSION

E X P O S E  
SUR LE CONTROLE D'EURATOM

FAIT PAR

J. VAN HELMONT

A

L'ASSOCIATION ALLEMANDE DE POLITIQUE EXTERIEURE A BONN

LE 22 FEVRIER 1963

## S O M M A I R E

	Pages
I. L'étendue du contrôle d'Euratom	1
II. Les procédures utilisées par le contrôle d'Euratom	3
III. Les missions accomplies par le contrôle d'Euratom	9

## LE CONTROLE D'EURATOM

1. La Communauté Européenne de l'Energie Atomique est le plus souvent connue en tant qu'entreprise scientifique et technique. Cette entreprise exécute des plans quinquennaux dans ses propres installations et par des contrats avec d'autres entreprises des six pays membres. Mais, Euratom est aussi, comme le Marché Commun et comme la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, une institution qui exerce des fonctions de puissance publique. Parmi ces fonctions, l'une des plus nouvelles est certainement le système de contrôle d'Euratom.

Cette question avait fait l'objet de discussions sans conclusion entre les experts lors de la négociation des Traités de Rome. Elle a été finalement décidée par les Chefs de gouvernements eux-mêmes au cours de leur réunion de février 1957, en vue notamment, d'établir de nouvelles relations avec les Etats-Unis.

### I. - L'étendue du contrôle d'Euratom

2. Le système de contrôle d'Euratom est l'ensemble des procédures par lesquelles la Commission d'Euratom connaît ce qui existe et ce qui se passe dans la Communauté en ce qui concerne les matières nucléaires, afin de remplir les missions prescrites par le Traité.

Dans l'ensemble, formée par l'Allemagne, les pays du Bénélux, la France et l'Italie, il y a une industrie nucléaire constituée par des mines, des usines successives et des centrales de puissance, ainsi que des installations de recherches composées de laboratoires et de réacteurs de recherches.

Ces installations sont très diverses par leur nature, leur dimension et leur objectif. Mais l'activité de toutes ces installations dépend d'un petit nombre de matières ; il n'y a pas d'activité nucléaire sans matières brutes ; uranium naturel ou thorium, ou sans les matières fissiles spéciales qu'ils engendrent : l'uranium enrichi, le plutonium ou l'uranium 233. C'est à ces matières que le contrôle d'Euratom s'applique.

A un moment donné, aujourd'hui par exemple, dans les six pays, certaines de ces matières sont dans des magasins. Certaines quantités entrent et sortent de ces magasins. D'autres matières sont en cours d'utilisation ou de transformation.

Des matières sont expédiées par camions, par avion, ou par chemin de fer d'une installation à l'autre. Il y a des mouvements entre les installations d'une même entreprise lorsqu'elle intègre verticalement plusieurs stades de production ou d'utilisation. Il y a des mouvements entre des entreprises situées dans le même pays. D'autres mouvements encore entre des entreprises situées dans des pays différents de la Communauté.

Enfin, les matières brutes et les matières fissiles spéciales font déjà l'objet d'un commerce extérieur. Des matières sont importées de pays tiers. Les plus importantes sont des matières fissiles spéciales (uranium enrichi ou plutonium) qui arrivent dans la Communauté en provenance des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Il y a aussi des exportations, principalement de matières brutes (uranium naturel ou thorium).

Toutes ces opérations qui se succèdent, durent, se répètent, sont réalisées soit par des entreprises publiques, soit par des entreprises privées. Elles participent à l'exécution de programmes privés ou de programmes nationaux, ou du programme de la Communauté. Les matières en cause sont produites dans la Communauté ou importées de l'extérieur. Dans tous les cas, la Commission d'Euratom est tenue obligatoirement informée de l'ensemble de ces opérations sur toute l'étendue du territoire des six pays qui composent la Communauté, sans distinction de nationalité, de statut juridique ou d'origine.

3. Le champ d'application du contrôle d'Euratom est donc défini par le territoire des six pays. Ce caractère général du contrôle d'Euratom le différencie dans son principe même des opérations de contrôle de l'Agence Internationale de Vienne ou de l'Agence nucléaire de l'O.C.D.E.. Ces deux organisations contrôlent seulement l'usage des matières qu'elles fournissent, ou, à la demande du fournisseur et de l'utilisateur, l'emploi d'une fourniture déterminée.

Lorsque l'une ou l'autre de ces conditions ne sont pas remplies - il n'y a jusqu'à présent que quelques cas d'application - ces deux organisations n'exercent pas de contrôle dans les pays participants. Au contraire, en ce qui concerne notre Communauté, tous les pays membres sont soumis aux mêmes règles sans discrimination et ces règles sont obligatoires.

4. Concrètement, aujourd'hui, la Commission d'Euratom est tenue informée de toutes les opérations qui ont lieu dans l'ensemble de la Communauté, lorsqu'il s'agit d'opérations relatives à l'uranium naturel, au thorium et à l'uranium enrichi, et d'une partie des opérations concernant le plutonium.

La Commission d'Euratom est tenue informée des opérations relatives au plutonium pour autant qu'il ne s'agit pas du plutonium destiné aux besoins de la défense et qui est en cours de façonnage spécial ou implanté ou stocké dans un établissement militaire. Dans la Communauté il ne suffit donc pas que les matières soient affectées à la réalisation d'un programme militaire pour ne pas être soumises au contrôle d'Euratom. Le contrôle d'Euratom s'arrête au stade où les matières sont en cours de façonnage spécial pour des besoins militaires. La Communauté n'est pas organisée en divisant les activités nucléaires en deux chaînes, une chaîne civile et une chaîne militaire.

Les activités nucléaires englobent des opérations allant de la production des minerais à la production du plutonium. Les activités nucléaires constituent donc une seule chaîne de production depuis le minerai. La subdivision en un secteur civil et un secteur militaire n'est faite qu'au stade du plutonium au moment où il est irrévocablement destiné à des fins militaires. Le plutonium qui est transformé en armes est donc en dehors du contrôle d'Euratom.

Il y a cette limitation au contrôle d'Euratom parce que les buts du Traité d'Euratom eux-mêmes sont limités. En effet, le Traité d'Euratom a pour but le développement de l'Energie atomique à des fins pacifiques.

## II. - Les procédures utilisées par le contrôle d'Euratom

5. Comment la Commission d'Euratom connaît-elle la situation de la Communauté en ce qui concerne les matières brutes et les matières fissiles spéciales ?

Quels sont les moyens dont elle dispose et qu'elle applique pour connaître ce qui existe et ce qui se passe ?

A cet égard, le contrôle d'Euratom peut être comparé à un trafic à deux sens. D'une part, les entreprises font parvenir à la Commission les informations nécessaires ; d'autre part, la Commission d'Euratom envoie dans les installations des inspecteurs qui vérifient sur place les informations reçues.

Afin de recevoir les informations nécessaires, la Commission d'Euratom a pris deux Règlements : le Règlement N° 7 et le Règlement N° 8. Grâce au Règlement N° 7, la Commission dispose d'un recensement permanent des installations nucléaires et de leurs capacités. Grâce au Règlement N° 8, la Commission connaît l'activité effective de ces installations.

6. Le Règlement N° 7 définit les caractéristiques techniques fondamentales des installations que les entreprises doivent déclarer à la Commission. Il s'agit de toutes les installations nucléaires à l'exception des mines.

Les entreprises doivent communiquer à la Commission les plans de leurs installations, la capacité de ces installations, la nature des matières qui y sont utilisées et produites, les procédés employés dans ces installations et les méthodes que les entreprises appliquent à l'intérieur de leurs installations afin de mesurer, au point de vue quantitatif et qualitatif, les matières qu'elles détiennent.

A ce jour, la Commission d'Euratom a reçu communication des plans et des caractéristiques techniques fondamentales de 92 installations. 62 sont des laboratoires ou des réacteurs de recherches et 30 des usines ou des réacteurs de puissance. Plus de la moitié de ces déclarations ont été faites dès 1959, lorsque le règlement N° 7 est entré en vigueur. Les autres déclarations sont intervenues au cours des années suivantes, au fur et à mesure de la mise en service d'installations nouvelles ou de la modification des installations existantes et déclarées en 1959.

7. Le Règlement N° 8 s'applique à la comptabilité des matières soumises au contrôle d'Euratom dans toutes les installations, y compris les mines.

Le Règlement N° 8 prévoit explicitement que les entreprises ont la liberté d'organiser comme elles l'entendent leur comptabilité-matières à la condition que cette comptabilité leur permette de fournir et de justifier les données demandées par la Commission d'Euratom. Juridiquement, la Commission aurait pu imposer aux entreprises de tenir leur comptabilité-matières d'une manière déterminée. Cette exigence n'a pas paru nécessaire parce que normalement les entreprises tiennent pour leurs propres besoins une comptabilité plus détaillée que celle qui est nécessaire au Contrôle.

Les données que les entreprises doivent fournir à la Commission d'Euratom sont celles qui sont nécessaires pour suivre l'évolution des matières nucléaires dans les six pays. Les entreprises envoient périodiquement à la Commission des formulaires standards sur lesquels elles indiquent les installations où ces matières se trouvent, les quantités en stock ou en cours d'utilisation, les pertes qui surviennent, les mouvements avec d'autres installations de la Communauté ou avec des pays tiers.

Ces formulaires précisent s'il s'agit de matières soumises à des engagements extérieurs et en application de quelles procédures d'approvisionnement ont lieu les mouvements de matières qui sont déclarés.

Actuellement, la Commission d'Euratom reçoit à Bruxelles les documents suivants :

- chaque trimestre 10 entreprises envoient des relevés relatifs à la production et au stock de minerais des 29 mines qui sont en exploitation dans la Communauté;
- chaque mois, 49 entreprises communiquent à la Commission des bilans et des inventaires relatifs aux matières brutes et aux matières fissiles spéciales de 104 installations. Au total, la Commission d'Euratom reçoit actuellement environ 200 bilans et inventaires par mois;

- enfin, lorsque des matières sont importées ou exportées, à la date de l'importation ou de l'exportation, les entreprises déclarent à la Commission ces mouvements avec les pays tiers. Il y a eu ainsi en 1962, 11 entreprises qui ont communiqué à la Commission 113 déclarations d'importation ou d'exportation.

Au moyen de ces déclarations des entreprises, la Commission d'Euratom a mis sur pied et tient à jour une comptabilité de l'ensemble des minerais, des matières brutes et des matières fissiles spéciales qui existent dans la Communauté, des stocks, des mouvements et des pertes. La plus grande partie en tonnage du stock et des mouvements comptabilisés correspond aux matières brutes produites dans la Communauté. Grâce à l'emploi de machines IBM ce travail peut être fait par trois personnes seulement.

8. L'examen et la comptabilisation des déclarations des entreprises a fait naturellement apparaître la nécessité d'éclaircissements ou de mises au point. Pour ces éclaircissements et ces mises au point, la Commission s'adresse aux entreprises. Dès le début, cette nécessité a été utilisée afin d'établir autant que possible des rapports personnels entre les services de la Commission et les entreprises intéressées. La Commission apprécie l'exactitude et la cohérence des données qui lui sont communiquées au point de vue comptable et au moyen d'analyses statistiques.

La Commission d'Euratom a commencé par une appréciation purement comptable. Les accroissements et les diminutions du stock initial d'une installation au total sont-ils égaux à la variation de ce stock? Les expéditions et les réceptions d'une installation à l'autre dans l'ensemble de la Communauté se compensent-elles? Les quantités reçues par une installation sont-elles égales aux expéditions déclarées par ses fournisseurs? Avec le temps, il est devenu à la fois possible et nécessaire de procéder à une analyse statistique des données fournies par les entreprises. Cette analyse statistique a été engagée en 1962. Pour un stade de production ou d'utilisation déterminée, dans quelle mesure ces données varient-elles d'une installation à l'autre? Comment évoluent les écarts entre les déclarations d'expédition et de réception pour une livraison déterminée? Ces questions sont des exemples.

En outre, la Commission d'Euratom procède à des vérifications sur place. Ce sont ces vérifications sur place qui font du contrôle d'Euratom un système de contrôle et non pas une simple organisation statistique.

9. En moyenne, chaque mois, depuis le milieu de 1959, la Commission d'Euratom envoie dans l'une ou l'autre installation de la Communauté une mission d'inspection.

Une mission d'inspection comprend normalement deux ou trois inspecteurs suivant l'importance et la complexité de l'installation visitée. L'un de ces inspecteurs est de la nationalité du pays où l'installation est située. Une mission comprend des inspecteurs qui ont une formation administrative générale et comptable et des inspecteurs qui sont des ingénieurs.

Ces inspecteurs sont recrutés et nommés par la Commission. Une fois, avant leur première mission, la Commission doit consulter les gouvernements des pays membres. Ces consultations ont eu lieu. Les gouvernements n'ont pas fait d'objection aux choix de la Commission. Dans l'exécution de leurs missions, les inspecteurs peuvent, à la demande de l'Etat intéressé, être accompagnés des représentants des autorités de cet Etat.

Avant leur départ de Bruxelles, les inspecteurs de la Commission reçoivent un programme détaillé à l'élaboration duquel ils ont participé. Ce programme fixe de manière impérative et limitative les vérifications dont ils sont chargés.

10. Sur place, les inspecteurs de la Commission procèdent à ces vérifications. Ils se font présenter la comptabilité-matières de l'installation et les documents émanant des fournisseurs ou des transporteurs. Ils établissent un inventaire comptable du stock de l'installation au jour de l'inspection. Ils comparent la comptabilité de l'entreprise et les documents émanant de tiers avec les déclarations faites à la Commission en application des Règlements N° 7 et N° 8.

Les inspecteurs de la Commission procèdent également à des constatations matérielles. Ils établissent un inventaire physique des matières détenues par l'installation. Ils déterminent les quantités et leur affectation par dénombrement, pesées, examen des documents techniques. Ils identifient les matières selon les cas, d'après leurs caractères physiques, par mesure de leur radioactivité ou de leur densité, ou par analyse chimique d'un échantillon.

L'inventaire comptable et l'inventaire physique doivent concorder. Leurs résultats doivent également concorder avec les déclarations faites par l'entreprise.

Ces vérifications parfois portent sur la totalité des matières détenues par une installation, mais le plus souvent sont faites par sondage.

Au début de leur visite, les inspecteurs de la Commission informent le responsable de l'installation qu'ils lui feront connaître leurs observations éventuelles à la fin de leur mission, et qu'en outre, il recevra un exemplaire du rapport qu'à leur retour, les inspecteurs remettront à la Commission.

Les responsables de l'installation sont expressement invités à critiquer, le cas échéant, le rapport des inspecteurs de la Commission.

11. A ce jour, depuis le milieu de 1959, 36 missions d'inspection au total ont été accomplies en Allemagne, dans les pays du Bénélux, en France et en Italie, 22 dans des installations de recherche, et 14 dans des installations industrielles.

Il arrive que ces inspections confirment les déclarations adressées à la Commission d'Euratom. Il arrive aussi que les vérifications sur documents ou les constatations matérielles fassent apparaître des discordances. Jusqu'à présent, les discordances constatées résultent d'erreurs matérielles ou administratives.

Il n'a pas été constaté de fraude et la Commission d'Euratom n'a pas eu à appliquer les sanctions qu'elle a le pouvoir, en cas d'infraction, d'infliger. Ces sanctions comprennent : l'avertissement, la saisie des matières ayant fait l'objet d'infraction, le retrait des avantages éventuellement accordés à l'entreprise, et même la mise sous administration temporaire de l'installation par accord entre la Commission et le gouvernement intéressé.

12. Tel est le système général de contrôle qui est constitué par le Règlement N° 7, le Règlement N° 8 et les inspections. Ce système est complété par des décisions préalables de la Commission dans deux cas. Il s'agit des installations de traitement des combustibles irradiés et des importations faisant l'objet d'engagements extérieurs de la Communauté quant à leur utilisation.

Les installations de traitement des combustibles irradiés extraient le plutonium contenu dans ces combustibles. En raison de la complexité de ces installations, les procédés de traitement des combustibles irradiés sont soumis à l'approbation de la Commission. Pratiquement, la Commission examine et discute les plans de construction de ces installations, suit la construction de ces installations et l'organisation de leur système de comptabilité-matières dont l'efficacité dépend d'un certain nombre d'appareils et des conditions dans lesquelles ces appareils sont utilisés.

La mise en oeuvre de cette procédure est récente. Elle a commencé au début du 2ème semestre de 1962. Elle concerne actuellement trois projets de traitement des combustibles irradiés.

Quant aux importations, lorsqu'une entreprise demande à l'Agence d'Approvisionnement de lui procurer des matières dont la Communauté garantit l'utilisation pacifique, en fait, il s'agit de matières de provenance américaine, la Commission examine le projet auquel ces matières sont destinées. Elle apprécie si l'objet et l'organisation du projet sont suffisamment précis

pour bénéficier de la garantie de la Communauté. Le cas échéant, la Commission demande et fait apporter au projet les précisions nécessaires.

13. Au point de vue institutionnel, cet ensemble de procédures a été établi par la Commission sous sa responsabilité. Seul le Règlement N° 8 a été soumis, conformément au Traité, à l'approbation du Conseil. Les méthodes d'inspection et en particulier la procédure contradictoire qui les caractérise ont été organisées et décidées par la seule Commission.

La Commission a, naturellement, rendu compte chaque année au Parlement Européen de son action dans le domaine du contrôle. Cette action a été approuvée par le Parlement et n'a pas jusqu'à présent suscité de recours auprès de la Cour de Justice.

Le contrôle d'Euratom est l'une des quelques expériences qui ont été faites à ce jour, d'administration directe par une institution européenne dans nos six pays. Il s'agit certes d'un domaine technique, mais d'une activité de nature délicate. Personne ne se réjouit particulièrement d'ouvrir ses portes et ses dossiers aux agents d'une institution qui sont chargés d'apprécier si ce qui a été déclaré est vrai ou non.

Aussi est-il intéressant de noter que dans les six pays de la Communauté, ce système de contrôle qui fonctionne maintenant depuis près de quatre ans, n'a jamais été contesté dans son principe par les entreprises et que celles-ci participent normalement à son fonctionnement. En particulier, il n'y a jamais eu de difficultés du fait que les inspections soient faites par des inspecteurs d'une autre nationalité que celle du pays où ils accomplissent leur mission.

La Commission a apporté une attention aussi grande aux aspects psychologiques qu'aux aspects techniques de ses rapports avec les entreprises dans le domaine du contrôle. La tâche qu'elle avait à accomplir était clairement tracée par le Traité. Elle a agi avec les entreprises en traitant avec elles d'une manière personnelle et objective. Elle a combiné quand il le fallait la compréhension, la patience et la persévérance.

En fin de compte, c'est seulement avec les autorités nationales que des problèmes de nature politique ont été rencontrés. La distinction entre le domaine militaire et le domaine d'Euratom est intellectuellement claire. Lorsqu'il s'agit de la traduire en termes techniques, la discussion est inévitable comme dans toutes les fixations de frontières.

14. Evidemment, les réalisations du contrôle d'Euratom ne peuvent pas être portées seulement au crédit de la Commission et de ses méthodes. Elles s'expliquent par le cadre et les circonstances où s'est exercé le contrôle d'Euratom.

Ce contrôle est l'oeuvre d'une des institutions de la Communauté Européenne.

Les entreprises intéressées sont relativement peu nombreuses parce que les activités nucléaires sont au début de leur développement. Ce sont en général des organisations publiques ou de grandes entreprises qui ont le sens de la légalité, qui sont conscientes du caractère particulier des activités nucléaires et qui sont bien organisées.

Enfin, la relative facilité de l'approvisionnement en matières nucléaires écarte les incitations à la fraude que la pénurie provoquerait probablement.

### III. - Les missions accomplies par le contrôle d'Euratom

15. Le fonctionnement du système de contrôle impose aux entreprises et à la Commission d'Euratom une certaine charge: Quelle est l'utilité de tout ce travail? Le système de contrôle que la Commission d'Euratom a organisé lui permet de remplir les trois missions prescrites par le Traité.

L'une concerne les mouvements de matières, les deux autres s'appliquent aux utilisations. Les réceptions et les expéditions de matières doivent être réalisées suivant les procédures fixées par le Traité. Les entreprises doivent dire ce qu'elles font et faire ce qu'elles disent. Les engagements pris par la Communauté à l'extérieur doivent être tenus.

Première mission: Le système du contrôle permet à la Commission d'Euratom de veiller au respect des dispositions relatives à l'approvisionnement, notamment en ce qui concerne le rôle de l'Agence d'Approvisionnement. Sous réserve de certaines exceptions, les exportations doivent être autorisées par la Commission et les contrats de fourniture doivent être notifiés à l'Agence ou conclus par elle.

Ces dispositions ont une importance essentielle. Elles concrétisent dans le domaine nucléaire les principes qui sont à la base de la Communauté Européenne, à savoir l'égal accès aux ressources et l'absence de discrimination.

16. Deuxième mission: La Commission a l'obligation de veiller à ce que les matières soient utilisées par les entreprises conformément à l'usage auquel elles ont déclaré les destiner. En d'autres termes, la Commission d'Euratom doit connaître quelles sont les activités nucléaires qui existent dans la Communauté. Cette connaissance n'a pas pour but de favoriser ou de défavoriser telle ou telle activité. Elle n'a pas un but d'intervention économique ou technique.

Cette deuxième mission du contrôle d'Euratom est l'application d'un vieux principe au domaine nouveau des activités nucléaires. Depuis longtemps, on considère dans nos pays que les données qui ont une importance essentielles pour l'avenir de la collectivité doivent être connues par l'autorité publique. C'est par exemple le cas dans des domaines tout différents, des données relatives à la population ou à la monnaie.

En vertu du Traité, à la condition d'être déclarées à la Commission, toutes les activités sont légales, sous réserve de la réglementation nationale et des engagements internationaux.

Les engagements internationaux visent les matières importées et les soumettent à une régime particulier. Ils spécifient l'utilisation pour laquelle elles sont fournies et interdisent une utilisation à des fins militaires.

17. Le contrôle d'Euratom répond à une troisième mission : il permet à la Commission de veiller à ce que les engagements pris par la Communauté vis-à-vis d'un pays tiers, soient respectés. Il n'est pas possible de négocier sans avoir la capacité de prendre et de tenir des engagements. Ainsi, le contrôle d'Euratom a-t-il permis aux pays membres de la Communauté de négocier comme un ensemble, c'est-à-dire plus efficacement, notamment avec les Etats-Unis.

18. Avant l'établissement de la Communauté, les pays membres avaient négociés et conclus séparément avec les Etats-Unis des accords bilatéraux. Dans ces accords, les Etats-Unis ont demandé et obtenu le pouvoir de contrôler eux-mêmes dans nos pays l'utilisation à des fins pacifiques, des matières et des équipements fournis par eux. En 1958, la Communauté a conclu avec les Etats-Unis un accord de coopération. Elle a obtenu que les Etats-Unis reconnaissent le contrôle d'Euratom et n'exercent pas de contrôle sur les matières et les équipements qu'ils fourniraient à la Communauté. La même clause se trouve dans les accords conclus ensuite avec la Grande-Bretagne et le Canada.

Les rapports d'égalité entre la Communauté et les Etats-Unis prévus dans le domaine du contrôle sont devenus effectifs. Les Etats-Unis ont déjà livré à la Communauté des quantités importantes de plutonium et d'uranium enrichi, et l'équipement nucléaire d'une centrale de puissance. Ces livraisons, dont la valeur s'élève actuellement à \$ 20 millions sont soumises au seul contrôle d'Euratom. Des livraisons encore plus importantes sont en discussion.

Cela est un résultat peu connu. Il n'a pas pu être obtenu par nos pays agissant séparément. Il a été obtenu par la Communauté qu'ils ont formée. Cette coopération dans l'égalité prend la valeur d'un exemple à la lumière des discussions qui ont lieu actuellement sur l'avenir des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis.