

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1980.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un Accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France.

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel Allouche, Gilbert Bellin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguin, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueueuc, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matrja, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Sénat : 12 (1980-1981).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Remarques préliminaires :	
a) La position de la France vis-à-vis de l'Agence internationale de l'énergie atomique	4
b) L'appartenance de la France à Euratom et ses conséquences	4
c) L'accord ne porte pas atteinte à notre statut d'Etat nucléaire militaire	5
d) La France accepte le contrôle pour les matières nucléaires importées	5
e) L'accord ne vise pas la protection physique de ces matières	5
Analyse de l'accord	
Le préambule	6
L'accord lui-même	6
Conclusion	8

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Les 20 et 27 juillet 1978 a été signé à Bruxelles et à Vienne entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et l'Agence internationale de l'énergie atomique, un accord relatif à l'application de garanties en France.

Le projet de loi tendant à la ratification de cet accord, qui est déposé en première lecture devant le Sénat, a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles notre pays accepte de se soumettre aux contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique pour certaines matières nucléaires importées.

Avant d'aborder l'analyse de l'accord, il convient de présenter quelques observations préliminaires :

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

a) L'Agence internationale de l'énergie atomique, dont le statut est entré en vigueur le 29 juin 1957 et dont le siège est à Vienne, a vu son champ d'application considérablement accru à la suite de la conclusion du Traité de non-prolifération signé le 1^{er} juillet 1968. L'article 3 de ce Traité prévoit en effet l'engagement de tout Etat non doté d'armes nucléaires de se soumettre aux garanties de l'Agence à l'occasion de la conclusion de tout accord portant sur des matières nucléaires. Il prévoit également l'engagement par les Etats fournisseurs de matières et d'équipements nucléaires de ne pas vendre ces produits à un Etat non doté d'armes nucléaires à moins que lesdits produits ne soient soumis aux garanties de l'Agence. La France, qui fait partie de l'A.I.E.A., n'a pas signé le Traité de non-prolifération mais s'est engagée à en respecter les dispositions ; notre pays est en outre signataire des directives de Londres, mises au point à la fin de 1977 et relatives aux transferts d'articles nucléaires, qui énoncent les principes fondamentaux portant sur les garanties et les contrôles des exportations et établissent une liste de base des matières et matériels nucléaires soumis à un contrôle.

Nous rappellerons qu'a été créé en France un Conseil de politique nucléaire extérieur chargé de centraliser l'ensemble des données en cette matière et de permettre au Gouvernement de prendre les décisions sur ces questions.

b) La France a signé le traité créant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) qui dispose, dans son chapitre VII, article 77, que la Commission doit notamment assurer sur le territoire des Etats membres que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ne sont pas détournés des usages auxquels les utilisateurs ont déclaré les destiner. C'est ce qu'on appelle un contrôle de conformité, très voisin de celui qu'exerce l'A.I.E.A. En tant que membre de la Communauté européenne de l'énergie atomique, la France a accepté la mise en place sur son territoire des contrôles instaurés par celle-ci. Lors de la signature du Traité de non-prolifération par nos partenaires au sein de l'Euratom, ceux-ci avaient tenté de faire admettre que les contrôles de cette organisation devraient leur permettre d'échapper aux nouveaux contrôles de l'A.I.E.A. Cette thèse n'a pu prévaloir devant l'opposition d'autres Etats, notamment

l'U.R.S.S. Ils se soumièrent donc à l'A.I.E.A. mais maintinrent les activités concurrentes de l'Euratom dans ce domaine. La France, qui n'a jamais contesté ses engagements vis-à-vis de l'Euratom sur le plan du contrôle, l'a donc très justement associé aux négociations et l'Accord intervenu prévoit un certain nombre de dispositions tendant à éviter les duplications inutiles dans l'activité de ces deux organismes.

c) La France est un Etat nucléaire militaire et reconnu comme tel. L'Accord dont nous délibérons ne porte en aucune façon atteinte à notre autonomie et à notre liberté de poursuivre nos fabrications militaires. Le contrôle de l'A.I.E.A. ne porte que sur les matières brutes ou fissiles importées ; or la France, non seulement possède dans son sous-sol métropolitain largement plus de minerai d'uranium qu'il lui en faut pour fabriquer ses explosifs nucléaires, mais encore elle détient la capacité d'enrichissement de cet uranium jusqu'aux plus hautes teneurs nécessaires à la fabrication de cet explosif.

d) Il pourrait sembler à première vue absurde d'imposer des contrôles sur l'utilisation pacifique des seules matières nucléaires importées à des Etats nucléaires militaires. Il convient cependant de noter que certains pays fournisseurs de minerai, comme l'Australie et le Canada, demandent pour des raisons de principe, à tous leurs clients, qu'ils soient ou non militaires nucléaires, de se soumettre aux contrôles de l'A.I.E.A. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis, de leur côté, ont accepté de mettre sous contrôle l'ensemble de leurs matières nucléaires non militaires. Notre pays, qui n'a accepté ce contrôle que pour les matières nucléaires importées, pourrait très bien s'abstraire des contrôles en renonçant à ses importations en provenance de ces pays.

e) Le contrôle de l'A.I.E.A. a pour seul objet de vérifier l'utilisation pacifique des matières nucléaires concernées ; il ne vise pas les mesures de protection physique, c'est-à-dire l'ensemble des mesures destinées à empêcher l'utilisation et la manipulation non autorisées de ces matières ; la mise en œuvre de telles mesures touchant à la police et à l'ordre public relève de la seule responsabilité des autorités françaises.

ANALYSE DE L'ACCORD

Les considérants qui font l'objet du préambule de l'Accord méritent d'être examinés attentivement car ils situent très précisément la portée de l'Accord et les objectifs poursuivis.

Il est indiqué en particulier que c'est en vue d'encourager l'acceptation des garanties de l'Agence par un nombre toujours plus grand d'Etats que notre pays est prêt à mettre l'Agence en mesure d'appliquer ces garanties sur le territoire français. L'Accord a ainsi valeur d'incitation et d'exemple.

L'objectif de l'Accord est cependant nécessairement différent des fins poursuivies par les accords de garanties conclus entre l'Agence et les Etats non dotés d'armes nucléaires.

La spécificité de notre statut d'Etat nucléaire militaire est donc ainsi reconnue et, comme nous l'indiquons plus haut, il n'est pas question d'y porter atteinte.

Quatre considérants du préambule sont ensuite consacrés au rôle de l'Euratom et à l'appartenance de la France à cette organisation.

Ils rappellent en particulier que les institutions d'Euratom exercent en propre dans les domaines de leur compétence des pouvoirs normatifs, exécutifs et juridictionnels qui peuvent avoir des effets directs dans l'ordre juridique interne des Etats membres et que, dans ce cadre, l'Euratom a notamment pour mission de garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires civiles ne sont pas détournées vers des utilisations autres que celles auxquelles elles sont destinées.

Le préambule poursuit en rappelant les moyens utilisés par l'Agence : le système international de garanties de l'Agence comprend notamment des dispositions concernant la communication à l'Agence de renseignements descriptifs, la tenue d'une comptabilité, la présentation de rapports sur toutes les matières nucléaires soumises aux garanties et des inspections effectuées par les inspecteurs de l'Agence, afin de s'assurer du non-détournement des matières nucléaires à des fins autres que civiles.

Nous ne nous livrerons pas à l'analyse détaillée des 92 articles de l'Accord lui-même. Nous en rappellerons les principes fondamentaux :

Par l'article premier, la France accepte l'application de garanties sur les matières brutes ou les produits fissiles spéciaux qu'elle aura désignés, dans des installations ou parties d'installations se trouvant en France, en vue de permettre à l'Agence de vérifier que ces matières et produits ne sont pas retirés des activités civiles, à l'exception des cas prévus par l'Accord.

Les autres articles de la première partie de l'Accord (art. 2 à 26) déterminent l'application et la mise en œuvre des garanties qui devront s'effectuer en coopération entre Euratom et l'A.I.E.A. Il est expressément indiqué que l'exercice des contrôles ne devra pas entraîner de gêne pour le développement de nos activités nucléaires pacifiques et pour l'exploitation de nos installations. L'Agence devra prendre, en particulier, toutes précautions pour protéger les secrets commerciaux et industriels ou autres renseignements confidentiels dont elle aurait connaissance du fait de l'application de l'Accord.

La deuxième partie (art. 27 à 92) s'applique à la mise en œuvre des principes fixés dans la première partie. Elle prévoit notamment que les modalités particulières d'application des contrôles dans les installations concernées seront ultérieurement arrêtées en accord avec le Gouvernement français.

Le Protocole a pour objet 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.

CONCLUSION

Le développement du commerce international de matières et d'équipements nucléaires entraînant une circulation accrue de ces produits entre les pays a pour conséquence un développement parallèle des risques de prolifération qui constituent à n'en pas douter un danger majeur pour l'avenir de la paix dans le monde. La place importante détenue par notre pays dans ce domaine grâce notamment à sa participation majoritaire dans l'Eurodif — au sujet duquel votre Rapporteur a eu récemment l'honneur de présenter un rapport devant le Sénat — lui donne des responsabilités particulières dans la prévention de tels risques. L'Accord qui nous est soumis constitue, de l'avis de votre Commission, un geste de bonne volonté dans ce sens.

Tout en reconnaissant les compétences que la Communauté européenne de l'énergie atomique, dont notre pays est membre, exerce en propre dans ce domaine, la France accepte de se soumettre, pour une part limitée il est vrai des matières fissiles qu'elle utilise, aux contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique chargée de veiller à l'application du Traité de non-prolifération qu'elle n'a pourtant pas signé.

A cet égard, votre Commission a autorisé son Rapporteur à demander au Gouvernement s'il compte ou non apporter son adhésion à ce Traité de non-prolifération ; de l'avis de certains de ses membres, cette adhésion permettrait à notre pays de mettre le droit en conformité avec les faits et pourrait servir d'exemple pour ceux qui ne l'ont pas signé, à l'image de ce que nous faisons en acceptant le contrôle de l'A.I.E.A.

Indépendamment de cette question, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qui a adopté ce rapport lors de sa séance du mercredi 12 novembre, vous demande d'adopter le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Bruxelles et à Vienne les 20 et 27 juillet 1978, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 12 (1980-1981).