

E U R A T O M

par

Michel GAUDET

Avril 1958

Cet article paraîtra en langue anglaise dans le volume
"Law and Administration" de la Série sur l'Energie Nucléaire publiée
par PERGAMON PRESS Ltd., Pergamon House, 4 Fitzroy Square, London W.1

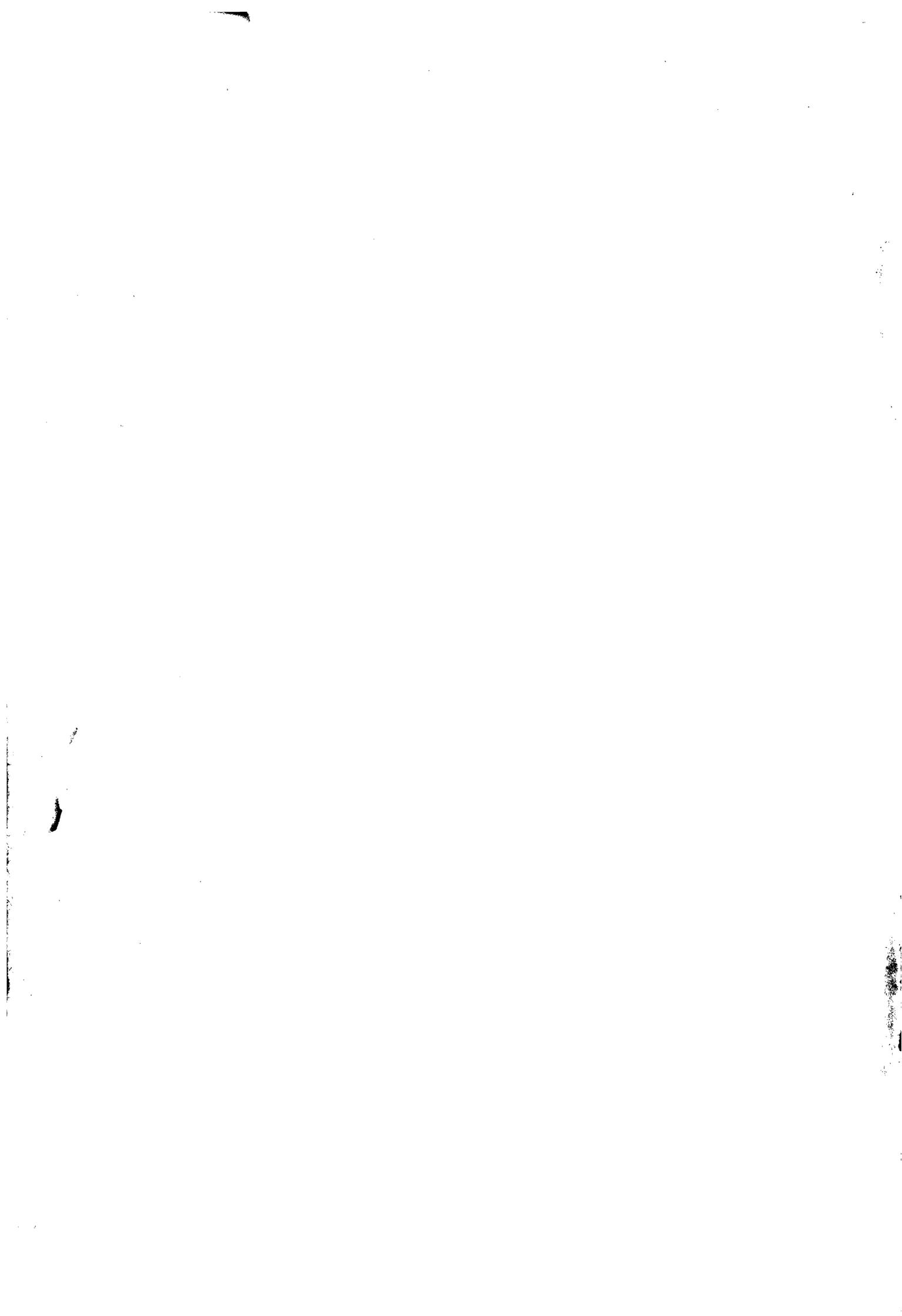
E U R A T O M

par

Michel GAUDET

Avril 1958

Cet article paraîtra en langue anglaise dans le volume
"Law and Administration" de la Série sur l'Energie Nuclé-
aire publiée par PERGAMON PRESS Ltd., Pergamon House,
4 Fitzroy Square, London W.1



E U R A T O M

Dans une interview accordée à la fin de 1955, Jean MONNET, ce Français animateur infatigable de l'intégration européenne, disait "les Etats-Unis d'Europe, c'est un pouvoir fédéral plus l'utilisation pacifique de l'énergie atomique" (1).

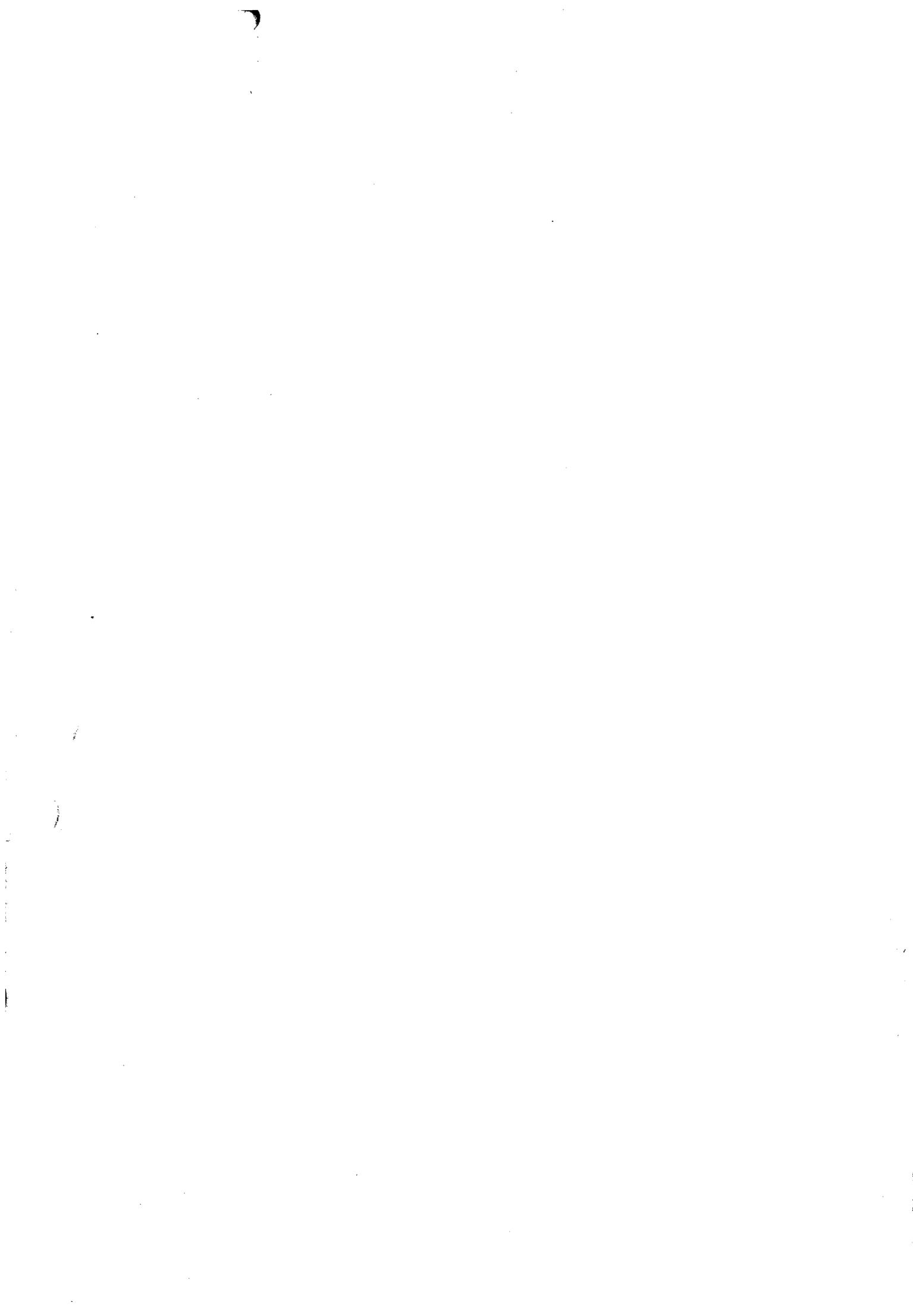
Un pas important dans cette direction a été franchi deux ans après avec l'institution, le 1er janvier 1958, d'une Communauté européenne de l'énergie atomique, dite EURATOM. Sans doute n'est-ce qu'un pas, le dynamisme de la formule citée parut si explosif que beaucoup s'employèrent, non sans succès, à jouer le rôle de modérateur. Tel quel, cependant, EURATOM - son nom l'indique, est bien le produit de la fusion de deux révolutions contemporaines: la révolution européenne et la révolution atomique.

La révolution européenne

Avec la deuxième guerre mondiale s'est achevée une longue et féconde période de l'évolution humaine: celle de l'histoire à la mesure des pays d'Europe séparés. Pour assurer leur progrès économique, condition de leur indépendance politique, les nations européennes doivent désormais s'unir.

Tout les y pousse. Les peuples, profondément secoués par les horreurs répétées qu'ont engendrées les excès du nationalisme, sont disposés à s'engager dans la construction d'un nouvel équilibre européen. Les dirigeants, grave-

(1) LES ECHOS (1955) numéro spécial de fin d'année



ment inquiets du déclin des positions européennes dans le monde, ne voient pas d'avenir possible sans un élargissement des marchés et une coordination des politiques. La paix et la prospérité des Européens, conditions de leurs échanges féconds avec le reste du monde, postulent ensemble l'unité de l'Europe. Ainsi s'est amorcée dans l'esprit des Européens une révolution, que W. Röpke a définie comme "une prise de conscience progressive et une aspiration vers l'unité" .

Les événements ont rapidement donné occasion à cette nouvelle pensée européenne de se manifester. Pour les pays de l'Europe occidentale, les deux problèmes majeurs de l'après-guerre ont sans doute été l'emprise soviétique croissante en Europe centrale et la pénurie de dollars. L'un et l'autre ont été la source d'efforts répétés de coopération.

Le 19 septembre 1946, M. Winston CHURCHILL, dans un discours célèbre prononcé à Zürich, affirmait solennellement la nécessité de la réconciliation et l'espoir d'une unification en Europe. Trois ans plus tard, quinze pays d'Europe occidentale et méditerranéenne instituaient entre eux le CONSEIL DE L'EUROPE où gouvernements d'une part et délégations parlementaires de l'autre confrontent périodiquement leurs vues sur les problèmes européens et favorisent des accords de coopération.

Le 5 juin 1947, dans un discours non moins célèbre fait à Harvard, le Général MARSHALL proposait une aide des Etats-Unis à l'effort concerté qu'entreprendraient les pays d'Europe occidentale pour restaurer leur économie profondément ébranlée par la guerre. Moins d'un an après, les quinze pays du Conseil de l'Europe fondaient l'ORGANISATION EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE (O.E.C.E.), à laquelle devaient s'associer les Etats-Unis et le Canada. Cette institution avait un but immédiat: répartir l'aide américaine en

fonction d'une vue d'ensemble permettant d'éliminer les doubles emplois et d'encourager le développement d'une économie européenne rationnelle. Elle avait aussi un objectif permanent: favoriser l'unification économique progressive de l'Europe. A ce titre, l'O.E.C.E. s'est attachée à réduire les restrictions quantitatives et à organiser un système multilatéral de paiements, rétablissant ainsi les bases indispensables d'un courant d'échanges entre les pays membres de l'organisation. En outre, grâce aux facilités offertes par le contact permanent entre les délégations nationales, l'O.E.C.E. a encouragé un climat de coopération économique générale, grâce auquel a été même envisagé une démobilité douanière entre pays membres.

Les progrès, bien que réels, s'avéraient lents. Au Conseil de l'Europe comme à l'O.E.C.E. se rencontraient des Etats souverains, disposant chacun d'un droit de veto sur chaque problème en discussion. Les caractéristiques très diverses, sinon opposées, des économies nationales en présence conduisaient à des conflits d'intérêts aboutissant trop fréquemment soit à l'immobilisme, soit à de médiocres compromis. Le rythme de l'évolution mondiale se précipitant sans cesse, il apparut bientôt que des méthodes de coopération plus efficaces étaient indispensables.

Le 9 mai 1950, M. Robert SCHUMAN proposait d'aborder la constitution d'une Europe organisée et vivante par la voie de l'intégration. Celle-ci empruntait aux mécanismes fédéraux la mise en commun de domaines d'activité sous une autorité unique, disposant dans tous les pays intégrés des compétences jusqu'alors exercées par les Etats et notamment d'un pouvoir direct sur les intéressés. Une intégration économique d'ensemble eût impliqué un fédéralisme politique pour lequel les pays d'Europe occidentale n'étaient pas mûrs. La première expérience d'intégration devait donc être limitée, mais décisive. Il fallait qu'elle eût une profonde signification,

tant politique en marquant une réconciliation franco-allemande sans laquelle aucune construction européenne n'était possible, qu'économique en portant sur un secteur fondamental dont l'unification contiendrait en germe une intégration élargie. Aussi le Gouvernement français proposait-il de "placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe".

Moins d'un an après, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signaient un Traité instituant la COMMUNAUTE EUROPEENNE DE CHARBON ET DE L'ACIER (C.E.C.A.) , qui fut ensuite ratifié par les six parlements à des majorités massives. La C.E.C.A. entrait en fonction en août 1952.

La fondation de cette première Communauté européenne a consacré la reconnaissance d'objectifs économiques communs: l'expansion économique, le développement de l'emploi et le relèvement du niveau de vie dans les Etats Membres. La C.E.C.A. doit contribuer à les atteindre en réalisant, dans le domaine du charbon et de l'acier, un marché commun dont le Traité lui-même définit les règles. La libre circulation dans le marché commun est la condition fondamentale de la localisation rationnelle des industries et, en définitive, de la réalisation des objectifs communs.

- (a) Les barrières économiques entre Etats membres de la Communauté doivent être éliminées. Cette élimination implique non seulement l'abolition des droits de douane et des mesures de restrictions quantitatives, mais aussi la liberté de circulation des travailleurs qualifiés ainsi que l'interdiction des aides et discriminations de source gouvernementale, soit directes comme les subventions, soit indirectes comme les différenciations de tarifs de transport.

Les distorsions résultant de la disparité des économies générales des Etats membres doivent être compensées si elles ont un effet sérieux sur la concurrence entre les entreprises de la Communauté. Cette concurrence, libérée des distorsions que lui infligeraient les mesures publiques des Etats membres, doit être préservée contre les manoeuvres des entreprises elles-mêmes qui en fait compromettraient également la libre circulation des produits de la Communauté. Aussi sont interdites dans le marché commun les pratiques discriminatoires ou déloyales des vendeurs, ainsi que les ententes entre entreprises ayant pour effet de fausser, restreindre ou empêcher la concurrence. Les concentrations sont soumises à autorisation préalable. Les entreprises qui abuseraient de leur position dominante pour méconnaître les objectifs du Traité seraient placées sous contrôle.

(b) Des périodes de déséquilibre économique risquent de ressusciter dans le marché commun les disparités arbitraires éliminées en période normale par l'application des règles de libre circulation. Dans ces cas, les Institutions communes doivent non seulement s'assurer que les règlements sont appliqués dans le marché commun, mais aussi agir. Mieux vaut prévenir que guérir. Pour favoriser la stabilité dans l'expansion, une vue d'ensemble de la structure et de l'évolution du marché commun sera constamment tenue à jour par la publication de toutes informations disponibles, de programmes et d'objectifs généraux. Les investissements conformes au développement rationnel de la Communauté seront encouragés, le cas échéant, par l'octroi de facilités de financement que le crédit de la Communauté permet de mettre à la disposition de l'entreprise. Les entreprises intéressées sont mises en garde contre les risques des autres investissements. Si enfin, malgré cet effort conjugué des initiatives privées et des règles communautaires, une crise manifeste ou une pénurie sérieuse survient, les interventions autoritaires qui se révéleraient nécessaires relèveraient elles aussi des institutions communes.

(c) L'intégration, même dans un secteur limité, d'économies nationales si longtemps séparées ne peut se faire d'un coup. Le Traité a prévu une période transitoire de cinq ans, et des mesures de sauvegarde particulières applicables, dans des conditions bien précisées, avec l'accord et sous le contrôle des institutions communes.

Le rôle de ces institutions communes est, on le voit, fondamental. Leur organisation revêt dès lors une grande importance. La méthode de l'intégration postule l'indépendance des institutions auxquelles sont transférées des compétences jusqu'alors exercées, dans chaque Etat membre, par les plus hautes instances nationales. La tradition démocratique commune aux pays d'Europe occidentale exige le contrôle juridictionnel et parlementaire de l'exécutif. La limitation de l'intégration entreprise à un secteur de l'économie rend essentielle au fonctionnement de la Communauté une coordination des décisions prises, par l'exécutif commun dans le secteur intégré d'une part, et par les instances nationales dans chaque Etat membre en ce qui concerne les autres domaines de l'économie d'autre part.

Une Haute Autorité, collège de neuf membres indépendants de leurs gouvernements nationaux, est dépositaire du pouvoir exécutif de la Communauté. Un Comité consultatif comprenant des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et négociants de charbon et d'acier dans les six pays, l'éclaire sur les attitudes des professionnels. Un Conseil de Ministres comprenant un membre de chaque gouvernement national, est consulté obligatoirement par la Haute Autorité sur la plupart des décisions importantes, et permet des échanges de vues fréquents sur l'harmonisation des politiques économiques de la Communauté dans le secteur charbon-acier et des Etats membres dans le domaine de l'économie générale. Les décisions de la Haute Autorité, ainsi que celles que le Conseil de Ministres peut être appelé à pren-

dre, soit en matière administrative, soit dans quelques cas où le Traité lui donne compétence pour compléter les règles communes posées par le Traité, peuvent être déférées pour annulation devant la Cour de Justice de la Communauté, composée de sept juges et de deux avocats généraux également indépendants de leurs Gouvernements nationaux. La Haute Autorité est d'autre part politiquement responsable de son action devant une Assemblée commune, comprenant 78 membres désignés, proportionnellement aux populations et aux intérêts de chaque Etat membre, par les Parlements nationaux parmi leurs propres membres. Faute de pouvoir législatif qui est inséparable d'un véritable fédéralisme politique, l'Assemblée n'exerce que le contrôle parlementaire: par une motion de censure à la majorité de deux tiers sur le rapport annuel que la Haute Autorité doit lui faire sur son activité, l'Assemblée commune peut obliger la Haute Autorité à se retirer collectivement.

Par l'affirmation d'objectifs communs, l'acceptation de règles communes et d'institutions communes, les Six avaient inauguré une nouvelle étape de la révolution européenne. Ils désiraient y associer tous les autres pays d'Europe occidentale disposés à faire les mêmes options. La Grande-Bretagne, invitée dès l'origine à se joindre à l'entreprise, restait dans une expectative intéressée. Représentée auprès de la Haute Autorité aussitôt son entrée en fonctions, elle devait, en décembre 1954, conclure avec la Communauté dont l'expérience lui démontrait la solidité et l'efficacité, un accord créant une liaison organique entre le Gouvernement britannique d'une part et d'autre part la Haute Autorité et éventuellement les Gouvernements des Etats membres, en vue de procéder en commun à toutes études et négociations et de formuler toutes propositions propres à développer les échanges entre les partenaires. Divers pays d'Europe occidentale, tels les Etats scandinaves, désignaient des représentants auprès de la Haute Autorité. La Suisse et

L'Autriche, liée à certains Etats de la Communauté par des relations d'intérêts nés du voisinage, concluait en outre avec la Haute Autorité des accords précis de portée limitée. Les Etats-Unis avaient de leur côté manifesté leur intérêt envers la C.E.C.A. en accréditant très tôt auprès de la Haute Autorité un représentant ayant rang d'ambassadeur, et lui ont apporté plus tard un appui efficace en lui accordant un prêt de 100 millions de dollars.

La fondation et le succès de la C.E.C.A. ont introduit dans les perspectives de construction européenne deux notions appelées à jouer par la suite un rôle essentiel: celle du transfert de compétences à des institutions communes, et celle du marché commun. Banc d'essai pour la réalisation concrète de l'une et de l'autre, la C.E.C.A. constitue une référence et, sur un grand nombre de points, un précédent. La fonction d'initiation assumée par cette première expérience d'intégration justifie, plus encore que ses bienfaits immédiats pour l'économie européenne qui ne sont cependant plus discutés, la place qui lui est consacrée dans l'histoire de l'Europe contemporaine.

A peine la C.E.C.A. entrait-elle en fonction qu'une vaste tentative d'intégration militaire et politique était engagée sous la pression des circonstances. Prématurée pour les populations, techniquement peu satisfaisante, semblant superflue dans un climat de détente apparente, la COMMUNAUTE EUROPEENNE DE DEFENSE (C.E.D.) échoua devant le Parlement français le 30 août 1954.

Malgré le désarroi qu'entraîna cet échec, le mouvement d'intégration européenne devait être repris sans retard sur le plan économique. Réunis à Messine du 1er au 3 juin 1955 pour désigner le remplaçant à la présidence de la Haute Autorité de M. Jean MONNET, démissionnaire, les Ministres des Affaires Etrangères des six pays de la C.E.C.A.

adoptaient une résolution qui constituait la charte de la "relance européenne".

Celle-ci comportait un effort simultané dans plusieurs directions. D'une part, le bilan énergétique de l'Europe montrait l'urgence d'entreprendre une politique coordonnée et de vaste envergure dans le domaine. D'autre part, les enseignements des premières années de la C.E.C.A. mettaient en lumière les insuffisances d'une intégration limitée à certains secteurs de l'économie, et montraient que le succès des actions spécialisées, par exemple en matière d'énergie, était lié au progrès de l'intégration économique générale. Aussi la résolution de Messine, après avoir affirmé "le moment venu de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne" et estimé "qu'il faut poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales", fixe-t-elle des objectifs multiples: la constitution d'un marché commun, complétée par la création d'un fonds d'investissement européen et par une harmonisation progressive des réglementations sociales en vigueur dans les pays membres; le développement en commun des grandes voies de communication; la coordination dans le développement et l'emploi des diverses sources d'énergie; le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques. Un comité de délégués gouvernementaux des six pays de la C.E.C.A., auxquels étaient invités à participer les représentants du Gouvernement britannique, était constitué sous la présidence de M. Paul-Henri SPAAK, alors Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, pour faire aux Ministres un rapport d'ensemble. Celui-ci fut remis le 21 avril 1956. Très succinct sur la coordination de l'énergie et les voies de communication, il apportait une étude très poussée d'un marché commun et d'une or-

ganisation de l'énergie atomique, déjà baptisée Euratom.

Réunis à Venise les 29 et 30 mai 1956, les six Ministres des Affaires Etrangères décidaient d'adopter ce rapport comme base pour l'établissement d'un Traité instituant un marché commun et un Traité instituant Euratom.

Une conférence intergouvernementale, également présidée par M. SPAAK, devait élaborer les projets des Traités, en y prévoyant expressément toutes possibilités d'adhésion ou d'association des autres pays d'Europe. Les travaux, fortement stimulés à la fin de 1956 par les répercussions politiques de l'affaire de Suez et des événements de Hongrie, nécessitèrent plusieurs réunions des Ministres des Affaires Etrangères, et même une réunion à Paris des Chefs des Gouvernements le 19 février 1957, pour trancher les questions politiques demeurées en suspens. Finalement, un Traité instituant une COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE (C.E.E.), c'est-à-dire organisant un marché commun général entre les six pays, et un Traité instituant une COMMUNAUTE EUROPEENNE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (EURATOM) furent signés le 25 mars 1957 à Rome, dans la grande salle du Capitole. Ratifiés à d'importantes majorités par les Parlements, les deux Traités sont entrés en vigueur le 1er janvier 1958. Les Commissions, exécutifs indépendants des deux Communautés, ont pris leurs fonctions le 10 janvier suivant.

Avec l'institution de la Communauté Economique Européenne s'ouvre une nouvelle phase de la révolution européenne. Les six pays forment une zone de politique économique commune, zone d'ailleurs ouverte à tous les autres pays d'Europe qui voudraient adhérer ou s'associer à la Communauté. L'extension de l'intégration à l'ensemble de l'économie, la monnaie exceptée, commande et permet des solutions plus audacieuses que dans la C.E.C.A. La libre circulation des marchandises est assurée par la création d'une véritable union douanière comportant l'abolition des droits et contin-

gents dans le trafic entre Etats membres et l'établissement d'un tarif commun applicable aux importations dans tout Etat membre des produits en provenance des pays tiers. La liberté de circulation dans le marché commun s'étend à l'ensemble des produits, autres que le charbon et l'acier qui demeurent assujettis au Traité de la C.E.C.A. et que les produits destinés aux installations nucléaires qui sont soumis au Traité d'Euratom. Mais elle s'étend aussi aux personnes, aux capitaux, aux services et est complétée par la liberté d'établissement. Les effets attendus de règles communes de concurrence sont renforcées par le rapprochement des législations. Une intégration si poussée postule une politique économique commune. Le Traité l'organise en matière de politique commerciale avec les pays tiers. Il la favorise, soit en traçant des objectifs communs comme en matière de politique sociale ou de politique des transports, soit en prévoyant les organes de liaison permanents, ^{entre Etats membres} par exemple dans le domaine des politiques conjoncturelle et monétaire. Une Banque européenne d'investissement facilite le développement des régions de la Communauté les moins favorisées et encourage les investissements d'intérêt général pour la Communauté. Un fonds social européen vient en aide à la main d'oeuvre privée d'emploi. Tenant compte du rôle joué pour plusieurs partenaires de la Communauté par les pays et territoires d'outre-mer, et essentiellement d'Afrique, avec lesquels ils ont des liens particuliers, le Traité associe à la Communauté ces pays et territoires.

Les institutions communes de la C.E.E. obéissent, comme celles de la C.E.C.A., aux exigences de l'intégration et aux traditions de la démocratie, mais sont adaptées aux tâches très étendues et aux décisions de politique économique qui leur incombent. Elles sont largement parallèles à celles qui sont décrites pour l'Euratom, et pour une part communes à la Communauté Economique, à l'Euratom et à la CECA.

La réalisation de cette entreprise, considérable tant par sa hardiesse économique que par sa portée politique et ses perspectives humaines, doit être menée à bien dans un délai de douze ans, qui peut être prolongé jusqu'à quinze années au plus; pendant cette période des clauses de sauvegarde limitées et précises permettent des dérogations temporaires avec l'accord et sous le contrôle des institutions communes.

Tel est le cadre général dans lequel s'insère l'action d'Euratom. La véritable signification de l'effort atomique européen est inséparable de la profonde transformation de l'Europe contemporaine.

L'Europe devant l'atome

Seuls parmi les pays d'Europe occidentale, la Grande Bretagne et, à un moindre degré, la France, retardée par la guerre et ses conséquences économiques, avaient entrepris dans le cadre national un vaste programme de développement de l'énergie nucléaire. Ces deux nations mesuraient progressivement les dimensions des problèmes à résoudre, qu'il s'agit du nombre de savants et de techniciens, du volume des investissements, de l'ampleur et de la complexité de l'équipement industriel nécessaire. Les réflexions faites sur ce sujet recoupaient largement les inquiétudes croissantes éprouvées par tous les pays d'Europe occidentale sur leur approvisionnement en énergie, dont la consommation ne cessait d'augmenter.

La première synthèse fut faite à l'initiative de l'OECE, par Louis ARMAND, alors président de la Société Nationale des Chemins de Fer Français, que désignaient des connaissances techniques universelles et un exceptionnel dynamisme. Celui-ci remit à l'OECE un rapport qui fut publié en juin 1955 sous le titre "Quelques aspects du problème européen de l'énergie". Ce document montrait les besoins croissants d'énergie en Europe et la nécessité d'en

rationaliser l'emploi. Il annonçait les immenses possibilités que recèle l'énergie nucléaire, tant en quantités disponibles et en facilités de distribution qu'en abaissement des coûts, mais soulignait que plus que toute autre cette ferme d'énergie appelait, pour son développement, une étroite coopération européenne notamment en ce qui concerne l'échange d'informations ainsi que la réalisation et le financement en commun d'installations industrielles nucléaires.

Les gouvernements responsables étaient désormais officiellement avertis de l'ampleur et des promesses d'une politique nucléaire commune. Il fallait encore les décider à l'étudier et à la mettre en oeuvre. Leur action dans le cadre de l'OECE, qui devait aboutir, en décembre 1957, à la création d'une Agence européenne de l'énergie nucléaire, est décrite ailleurs dans le même volume. Le présent article ne retrace donc, dans ses grandes lignes, que la genèse d'EURATOM.

Le résultat le plus immédiat du rapport de M. ARMAND à l'OECE fut de faire désigner ce dernier, comme membre de la délégation française et comme président de la Commission de l'énergie nucléaire, au sein du Comité Intergouvernemental chargé de mettre en oeuvre la résolution adoptée à Messine le 3 juin 1955 par les six Ministres des Affaires Etrangères. Cette résolution préconisait l'étude de la "création d'une organisation commune, à laquelle seront attribués la responsabilité et les moyens d'assurer le développement pacifique de l'énergie atomique, en prenant en considération les arrangements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des tiers. Ces moyens devraient comporter:

" a) l'établissement d'un fonds commun alimenté par des contributions de chacun des pays participants et permettant de financer les installations et les recherches en cours ou à entreprendre;

- " b) L'accès libre et suffisant aux matières premières,
- " le libre échange des connaissances et des techni-
- " ciens, des sous-produits et des outillages spécialisés;
- " c) la mise à disposition, sans discrimination, des
- " résultats obtenus et l'octroi d'aides financières
- " en vue de leur exploitation;
- " d) la coopération avec les pays membres."

Dès novembre 1955, M. ARMAND remettait les conclusions de la Commission qu'il présidait. Elles devaient être reprises en substance, après avoir été complétées ou précisées, dans le rapport d'ensemble du Comité adopté à Venise par les six Ministres des Affaires Etrangères le 29 mai 1956 comme base des Traités à établir.

Sous réserve de la mise au point des méthodes d'action et des mécanismes imaginés par les auteurs du rapport, l'accord acquis à ce stade devait se révéler définitif sur la plupart des orientations essentielles. Les dimensions de l'effort à entreprendre étaient reconnues. Le besoin d'énergie, plus grand encore en Europe qu'aux Etats-Unis, était souligné. La nouvelle révolution industrielle que nécessitait et provoquait l'énergie nucléaire justifiait l'union dans une même transformation d'ensemble de toutes les entreprises publiques, privées ou mixtes. Il fallait, disait le rapport, "créer les conditions de base pour que l'industrie dans son ensemble et la libre initiative jouent leur rôle essentiel" et "aider à la formation et à la croissance rapide d'une industrie nucléaire de même qu'au développement nucléaire des industries et de l'économie dans son ensemble". L'impulsion d'Euratom devait s'exercer dans différents domaines:

- (a) la stimulation et la coordination de la recherche scientifique, tant par une action directe de recherche et d'enseignement en commun que par la coordination des recherches poursuivies dans les six pays dans le domaine nucléaire;
- (b) l'échange et la mise en commun des connaissances et des brevets, soit à l'amiable, soit suivant des procédures de contrainte, avec la garantie d'une pleine indemnisation dans tous les cas;
- (c) l'établissement de normes minima pour la protection sanitaire, ainsi que l'institution d'un contrôle sur les installations et la communication préalable des projets d'installations nucléaires auxquels il pourrait être fait obstacle pour des raisons de sécurité;
- (d) la publication de programmes indicatifs de développement et l'aide au financement des installations, en vue d'orienter les investissements sans porter atteinte à la libre décision des entreprises;
- (e) la prise en charge, partielle ou même totale, d'installations communes en observant le principe "de ré-aliser les investissements sur une base publique dans la mesure où l'initiative ou les possibilités de l'industrie privée, isolément ou en commun, paraissent devoir être suffisantes" ;
- (f) l'établissement d'un marché commun nucléaire destiné à favoriser la liberté de circulation dans les six pays des hommes, des capitaux, des matières et des équipements nécessaires au développement de l'énergie nucléaire;
- (g) le respect de l'égalité d'accès de toutes les entreprises à l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires, cette égalité portant en fait sur les prix et non sur les quantités puisque la pénurie paraît devoir être exclue.

Sur tous ces sujets, le Traité du 25 mars 1957 ne devait pas s'écarter substantiellement des positions définies au printemps de 1956 dans le rapport d'ensemble adopté à Venise. Par contre, deux grandes questions, qui revêtaient une importance politique majeure, restaient encore à résoudre: l'utilisation de l'énergie atomique à des fins militaires par certains Etats membres, et l'attribution à Euratom du monopole de l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires ainsi que de la propriété des matières fissiles spéciales. La France était favorable au premier point, l'Allemagne hostile au second. Dans l'un et l'autre cas, des décisions à l'échelon politique le plus élevé étaient nécessaires pour permettre aux négociations d'aboutir. La détermination des hommes, servie par les événements, allait les rendre possibles.

A la fin de 1955, Jean MONNET groupait au sein du "Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe" les représentants des partis socialistes, démocrates chrétiens et libéraux, ainsi que des syndicats ouvriers, des six pays de la C.E.C.A. Le Comité réunit pour la première fois les 17 et 18 janvier 1956, déclarait qu'il "assurera l'unité d'action des "organisations qui en sont membres afin de parvenir, par des réalisations concrètes successives, aux Etats-Unis d'Europe ... Parmi ces réalisations que notre Comité veut faire aboutir, celle qui doit et peut être la plus "rapide concerne l'énergie atomique". De fait, tout en s'intéressant à tous les autres aspects de l'intégration européenne, le Comité utilisa l'influence qu'il exerce en ce domaine sur les Parlements et l'opinion pour favoriser en premier lieu l'aboutissement des négociations d'Euratom. Son option initiale pour le développement exclusivement pacifique de l'énergie nucléaire contribua au développement en France d'une controverse entre partisans et adversaires de la fabrication d'armes nucléaires nationales. Un débat parlementaire apparut bientôt nécessaire pour clarifier

la situation avant de poursuivre les négociations. Il eut lieu à l'Assemblée Nationale française à la mi-juillet 1956. Après avoir entendu - fait assez rare dans la coutume parlementaire française - les exposés techniques de MM. Louis ARMAND et Francis PERRIN, Haut-Commissaire à l'Energie Atomique et savant réputé, et recueilli les déclarations du Président Guy MOLLET et des Ministres au sujet notamment du maintien à la France de la possibilité juridique et pratique de fabriquer des armements nucléaires, l'Assemblée Nationale, qui se prononçait sur la "petite Europe" pour la première fois depuis l'échec de la CED, émit un vote favorable à la poursuite des négociations du Traité d'Euratom à une majorité de 332 voix contre 181. Ce débat raffermait la confiance de tous les négociateurs dans le succès de leur entreprise. Il permit en outre de fixer le premier point resté jusqu'alors ouvert: Euratom, comme tel, a une activité exclusivement pacifique et exerce à cet effet un contrôle sans fissure, mais, sauf engagement particulier envers un fournisseur extérieur, n'interdit pas aux Etats membres, à la condition qu'ils se conforment à leurs obligations internationales, d'affecter à des usages militaires des combustibles nucléaires, qui sortent alors de la compétence d'Euratom. Ainsi qu'il est dit plus loin le Traité définit soigneusement quels sont les usages de combustibles nucléaires qui échappent au contrôle d'Euratom, et le contrôle international intervient au point où s'arrête celui d'Euratom (1).

Peu de temps après le règlement de cette première question, l'affaire de Suez venait illustrer la dépendance énergétique de l'Europe et souligner l'urgence de disposer de l'énergie nucléaire pour renforcer les sources européennes d'énergie classique: houille, gaz, pétrole, hydraulique. Deux conséquences en furent tirées. D'une part, se conformant à la suggestion émise par le Comité d'Action

(1) voir page 54

pour les Etats-Unis d'Europe, les six Ministres des Affaires Etrangères chargeaient, le 16 novembre 1956, trois Sages, M. Louis ARMAND, Herr Franz ETZEL, alors Vice-Président de la Haute Autorité de la C.E.C.A., et Signor Presidente Francesco GIORDANI, de leur présenter un rapport "sur les " quantités d'énergie atomique qui peuvent être produites " dans des délais rapprochés dans les six pays, et sur les " moyens à mettre en oeuvre à cet effet." Remis aux Ministres le 4 mai 1957, ce rapport fut publié sous le titre "Un objectif pour Euratom". Il conclut à "la construction, avant " la fin de 1967, d'installations nucléaires de 15 millions de " KW, afin de pouvoir stabiliser nos importations de combusti- " bles au niveau qu'elles atteindront dans cinq ou six années". D'autre part, les négociations du Traité reçurent une impulsion nouvelle. Tandis que la rédaction des textes finaux était entreprise, les Chefs de Gouvernement s'attachaient eux-mêmes à lever les derniers obstacles. Le Gouvernement allemand, partageant les appréhensions exprimées en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas par la grande industrie fermement attachée par tradition et par doctrine à une ambiance de liberté, était depuis l'origine réticent devant les thèses du Gouvernement français, qui, s'appuyant sur sa propre expérience et sur celle des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, tendait à renforcer le contrôle d'Euratom par la centralisation des approvisionnements et l'appropriation publique des matières fissiles. Les négociations du Traité montraient que l'accord apparemment donné aux propositions souples présentées sur ces points dans le rapport adopté à Venise recélait des équivoques. Pourtant, le Gouvernement allemand et avec lui l'ensemble des partenaires de la France acceptaient, peu à peu, la nécessité d'une forte organisation publique pour contrôler l'emploi de matières dangereuses entre toutes. Le 6 novembre 1956, une entrevue entre le Chancelier ADENAUER et le Président Guy MOLLET préparait un accord des Six sur l'attribution à une Agence d'approvisionnement d'Eu-

ratom d'une priorité d'achat sur les minerais et combustibles nucléaires produits ou importés dans la Communauté. En fin de négociation, les six Chefs de gouvernement réunis à Paris le 19 février 1957 pour trancher les derniers différends sur les deux Traités du Marché Commun et d'Euratom décidaient que ce dernier "aura le droit de propriété sur les matières fissiles spéciales".

Désormais, les négociations étaient closes. Le Traité avait acquis son visage définitif. La toilette en fut bientôt faite. Signé à Rome le 25 mars 1957, il fut ratifié par les six Parlements et les instruments de ratification furent déposés dans les conditions suivantes:

(voir tableau page 20)

Ainsi qu'il a été dit, il entra en vigueur le 1er janvier 1958 avec le Traité instituant la Communauté Economique Européenne.

*
* *
*

PAYS	R a t i f i c a t i o n s		Dates des dépôts de ratification	
		Dates		Majorités
BELGIQUE (1)	- Chambre d.Représentants	19.11.1957	174 c/4 - 2 abst.	13 déc. 1957
	- Sénat	28.11.1957	134 c/2 - 2 "	
ALLEMAGNE (1)	- Bundestag	5. 7.1957	Pas de vote nominal	9 déc. 1957
	- Bundesrat	19.7.1957	unanimité	
FRANCE	- Assemblée Nationale	9.7. 1957	332 c/240	25 nov. 1957
	- Conseil de la Républ.	24.7. 1957	216 c/ 80	
ITALIE (1)	- Chambre des Députés	30.7. 1957	311 c/144 -54 abst.	23 nov. 1957
	- Sénat	9.10.1957	pas de vote nominal	
LUXEMBOURG	- Chambre des Députés	26.11.1957	46 c/ 3	13 déc. 1957
PAYS-BAS	- 2ème Chambre	21.10.1957	pas de vote nominal	13 déc. 1957
	- 1ère Chambre	4.12.1957	"	

(1) Le vote est intervenu sur l'ensemble des Traités de Rome, sans vote séparé sur le Traité d'Euratom

Les Institutions d'Euratom

Il serait impossible d'exposer clairement les règles et les moyens d'action d'Euratom sans avoir préalablement décrit ses institutions. Comme il arrive souvent, cette priorité didactique va au rebours du déroulement historique. Les institutions ont été discutées, leur structure arrêtée et leurs pouvoirs définis dans les deux derniers mois d'une négociation de deux ans, en fonction de l'accord préalablement obtenu sur les objectifs à atteindre et les actions à mener en commun. Les adversaires de la CED avaient provoqué dans une partie de l'opinion française une susceptibilité systématique à l'encontre des transferts partiels de souveraineté à des organismes européens indépendants. Profondément hostiles à tout fédéralisme politique européen et soucieux par suite d'éviter le renforcement des premières institutions communes de la petite Europe, ils avaient marqué, lors du débat à l'Assemblée Nationale Française du 11 juillet 1956, leur refus d'accepter qu'Euratom ait des institutions communes avec la CECA et obtenu sur ce point des apaisements du Ministre des Affaires Etrangères, M. Christian PINEAU.

Les Institutions d'Euratom n'ont donc pas été conçues en vue d'une construction politique de l'Europe, mais pour assurer, dans le domaine de l'énergie nucléaire, les missions communes reconnues indispensables. Elles n'ont cependant pu échapper au dessin général qu'imposait déjà à la CECA la recherche combinée de l'efficacité nécessaire et des traditions démocratiques. D'autre part, en dépit des oppositions dogmatiques, les instruments diplomatiques signés à Rome et ratifiés à 100 voix de majorité par le Parlement français consacrent finalement, pour des motifs évidents de cohérence politique et d'économie administrative, l'adoption de certaines institutions uniques pour les trois Communautés européennes: la Communauté économique, la CECA et l'Euratom.

Les dispositions qui régissent les institutions d'Euratom sont réparties entre plusieurs textes, qui ont été ratifiés ensemble par chacun des six Parlements nationaux. En même temps que le Traité d'Euratom, dont le titre III est consacré aux dispositions institutionnelles, les six Gouvernements ont signé à Rome, le 25 mars 1957, une Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes. D'autre part, les Gouvernements ont signé à Bruxelles le 17 avril suivant un Protocole sur les Privilèges et Immunités d'Euratom et un Protocole sur le statut de la Cour de Justice d'Euratom. C'est à l'ensemble de ces documents qu'il faut se reporter pour étudier l'organisation et les pouvoirs des institutions d'Euratom.

La Communauté Européenne de l'Energie atomique est une organisation commune chargée d'atteindre les objectifs communs. Chaque pays membre met à la disposition de cette organisation commune les moyens d'action nécessaires. Moyens matériels sans doute, mais surtout les moyens juridiques qui sont le propre de la puissance publique: les compétences et les pouvoirs correspondants directs sur les ressortissants de la Communauté. C'est ce transfert consenti par les Etats membres à l'organisation commune qui caractérise fondamentalement Euratom, comme les autres Communautés européennes. Pour recueillir les compétences et exercer les pouvoirs transférés selon un agencement conforme aux idées démocratiques occidentales, des institutions communes sont nécessaires. Celles-ci comprennent deux institutions exécutives qui sont appelées à une étroite collaboration: la Commission et le Conseil, et deux institutions de contrôle, l'Assemblée et la Cour de Justice. En outre, un Comité économique et social assure auprès des institutions exécutives la représentation des intérêts professionnels de toute nature.

Des deux Institutions exécutives, la Commission (1)

(1) Traité Euratom, art. 124 à 135

est la plus originale. Organe permanent exclusivement consacré à l'accomplissement des missions de la Communauté, la Commission doit être l'expression constante du seul intérêt général de la Communauté. L'autorité de la Commission tient à la confiance qu'elle inspire. Familière à tous, elle ne doit donner de gage à aucun. A cette fin, deux traits caractérisent sa structure: la collégialité et l'indépendance.

Les délibérations de la Commission étant acquises à la majorité des membres qui la composent, ces derniers doivent être en nombre impair. La Commission de la CEE et la Haute Autorité de la CECA sont composées de neuf membres. Mais il est apparu qu'un collège plus restreint se prêterait mieux à la haute spécialisation qu'appelle Euratom et serait plus apte aux décisions rapides qu'exige une action efficace. D'autre part, le Luxembourg, qui compte environ trois cent mille habitants en tout, n'ayant ni l'intention ni les moyens de consacrer un très gros effort au développement de l'énergie nucléaire, a renoncé à exiger qu'un de ses ressortissants figure parmi les membres de la Commission d'Euratom. Il a dès lors été décidé que la Commission d'Euratom comprendrait cinq membres ressortissant chacun d'un Etat membre différent. Ce nombre peut d'ailleurs être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité. Le Conseil, statuant dans les mêmes conditions, peut également convenir que le Gouvernement d'un Etat membre accrédite auprès de la Commission un représentant qualifié, chargé d'assurer une liaison permanente. Un représentant qualifié du Gouvernement luxembourgeois doit être accrédité en vertu de cette disposition.

L'exercice des pouvoirs attribués à la Commission par le Traité fait l'objet de délibérations collégiales. La Commission adopte elle-même son règlement intérieur qui est publié. Celui-ci fixe notamment le quorum de présence pour la validité des séances, lequel ne peut évidemment être inférieur à trois, majorité requise pour l'adoption

des délibérations. Dépositaire collectif des compétences dévolues par le Traité, la Commission est en outre solidairement responsable de son action. Devant l'opinion comme au cours de ses débats avec les autres Institutions de la Communauté, la Commission est un collège indissociable. Si l'Assemblée censure la Commission, celle-ci se retire collectivement. Les opinions minoritaires ne sont point publiées, non plus que les conditions des votes éventuellement émis par la Commission. Sont seules rendues publiques les conclusions des délibérations, non leur déroulement. Cette règle est l'indispensable garantie d'une réelle liberté de chacun dans les débats et les votes.

Etroitement solidaires au sein du collège, les membres de la Commission peuvent plus facilement remplir leur rigoureux devoir d'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Grands-prêtres de la Communauté, ils doivent être exclusivement dévoués à l'accomplissement de la grande espérance que les peuples leur ont confiée. Cette préoccupation marque tout leur statut personnel. Chaque membre est nommé d'un commun accord par les Gouvernements de tous les Etats membres. Il ne représente pas le pays dont il est ressortissant. Désignés pour une période de quatre ans, d'ailleurs renouvelable, les membres de la Commission ne peuvent être révoqués par les Gouvernements. Ceux-ci peuvent seulement suspendre un membre à titre provisoire jusqu'à ce que la Cour de Justice se soit prononcée. Seule celle-ci peut déclarer un membre démissionnaire d'office s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave. Chaque membre prend en outre l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de ses fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations de sa charge. En particulier, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement ou organisme. Corrélativement, chaque Etat membre s'engage à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur

tâche. La Commission comprend un président et un vice-président désignés parmi les membres, pour une période renouvelable de deux ans, par les Gouvernements de tous les Etats membres. "Primus inter pares", le président n'a pas reçu du Traité des pouvoirs propres spécifiques. Sa fonction présidentielle lui assure cependant un pouvoir de coordination et des possibilités d'animation qui sont de nature à lui permettre une influence personnelle très réelle sur le collège.

Pour éclairer et seconder son action, la Commission dispose d'une administration permanente dont elle aménage les services, et recourt à toutes consultations ou comités d'études qu'elle juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Le Traité lui-même institue auprès d'elle un Comité scientifique et technique, de caractère consultatif, comprenant vingt membres nommés à titre personnel par le Conseil après consultation de la Commission. La Commission consulte le Comité chaque fois qu'elle le juge opportun; elle doit le consulter dans les cas prévus par le Traité.

L'organisation du Conseil⁽¹⁾ transplante dans Euratom une formule largement pratiquée dans les organisations internationales. Le Conseil réunit les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres, qui peut d'ailleurs être différent suivant la nature des affaires traitées. La présidence est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois. Le Conseil est ainsi une instance politique qui doit permettre la confrontation directe entre membres compétents des gouvernements sur les différents problèmes de la Communauté. La valeur et le dynamisme de l'institution dépendront de la fréquence et de la sincérité des contacts ainsi ménagés entre hommes politiquement responsables et susceptibles d'obtenir des décisions sur le plan na-

(1) Traité Euratom, art. 115 à 123

tional. Les délibérations du Conseil au niveau politique, qui sont l'essentiel, doivent être préparées au niveau technique par une étude concertée des administrations nationales. Un Comité, dont le Conseil détermine la compétence et la mission, peut être constitué à cet effet.

Classique dans sa structure, le Conseil l'est moins dans ses règles de vote, où apparaissent les conséquences du transfert de compétences et de pouvoirs à la Communauté. Organe communautaire et non pas seulement organisation où se réunissent des Etats qui ont réservé leur entière souveraineté, le Conseil dispose, comme la Commission, de pouvoirs de décision directement applicables aux intéressés sur tous les territoires de la Communauté.

Pour l'adoption des délibérations, la majorité est la règle, l'unanimité l'exception. L'une et l'autre d'ailleurs comportent des particularités. Pour éviter l'impuissance qui pourrait découler de l'indifférence ou de la neutralité calculée d'un Etat membre, l'abstention ne fait pas obstacle à l'adoption des rares délibérations qui requièrent l'unanimité. La majorité est normalement calculée sur le nombre de membres qui composent le Conseil: L'accord de quatre quelconques des six Etats membres suffit en principe à emporter la décision. Mais toutes les décisions importantes du Conseil requièrent une majorité qualifiée résultant d'une pondération des voix. Sauf pour certaines décisions financières où des pondérations spéciales sont prévues, la majorité qualifiée a pour effet d'éviter qu'une décision du Conseil puisse être prise, soit contre l'avis de deux des trois plus grands pays: Allemagne, France, Italie, soit contre l'avis des trois pays du Benelux à moins, dans ce dernier cas, que la décision ait été proposée au Conseil par la Commission. Ces différentes règles de vote mettent en lumière les efforts faits pour éviter les deux écueils habituels des organisations internationales: l'inefficacité qu'en-

traîne l'exigence de l'unanimité, la coalition partisane que permet la majorité simple. Bien qu'aucune règle doctrinale n'ait été établie, on peut dire sommairement que, au sein du Conseil d'Euratom, les décisions relatives au fonctionnement courant de la Communauté sont prises à la majorité simple; les décisions comportant des implications politiques appréciables, à la majorité qualifiée; les rares décisions ayant pour objet une modification du Traité ou une extension des obligations souscrites par les Etats membres, à l'unanimité, c'est-à-dire avec un droit de veto de chaque Etat membre.

Dans leur organisation comme dans leur mode de fonctionnement, les deux institutions exécutives sont adaptées à l'exercice des pouvoirs communautaires qui leur sont dévolus. La répartition concrète entre elles des compétences et pouvoirs transférés à Euratom par les Etats membres sera précisée en étudiant les missions assignées à la Communauté. Il faut cependant souligner qu'en dehors de l'exercice des pouvoirs propres qu'elle exerce seule, la Commission est associée à presque toutes les délibérations du Conseil, sauf naturellement en ce qui concerne les décisions d'ordre interne de ce dernier. Cette association revêt deux formes distinctes. Tantôt la Commission est consultée par le Conseil avant que celui-ci ne prenne position. Cette consultation préalable, toujours possible à l'initiative du Conseil, est parfois rendue obligatoire par le Traité, par exemple en vue de certaines nominations ou en matière budgétaire. Tantôt, et c'est le cas pour un grand nombre de décisions d'importance, le Conseil ne peut arrêter sa position que sur proposition de la Commission. D'une part, si la proposition de la Commission ne réunit pas au Conseil la majorité ou l'unanimité requise, elle n'est pas adoptée. La Commission doit donc formuler une autre proposition. D'autre part, le Conseil unanime peut toujours modifier la proposition de la Commission. Enfin, le Conseil ne peut adopter

à la majorité - lorsque celle-ci, ordinaire ou qualifiée, suffit selon le Traité - que la proposition de la Commission. A défaut d'accord sur sa proposition initiale, la Commission doit donc chercher, compte tenu des débats du Conseil, à formuler une nouvelle proposition susceptible de rencontrer la majorité requise. Cette règle a deux conséquences principales: en premier lieu, chaque Etat membre retrouve le droit de veto dans les cas où la Commission, expression de l'intérêt général de la Communauté, est en désaccord avec la majorité du Conseil. Une majorité de coalition partisane ne suffit plus pour emporter la décision. En second lieu, l'obligation de recueillir sur toutes les affaires importantes soit l'unanimité du Conseil, soit l'accord de la Commission et de la majorité requise au Conseil, engage entre le Conseil et la Commission un dialogue constant.

Une bonne coopération entre le Conseil et la Commission est donc essentielle. Ils doivent porter ensemble grande attention aux modalités de leur collaboration. Le travail direct en commun entre membres des Gouvernements nationaux d'une part et membres de la Commission d'autre part est à cet égard la meilleure garantie d'une bonne entente et d'une volonté d'efficacité.

Chacune des institutions exécutives est propre à Euratom. Les institutions correspondantes de la Communauté économique européenne sont très largement analogues, celles de la Communauté Charbon-Acier assez différentes. Au contraire, chacune des institutions de contrôle est unique pour les trois Communautés⁽¹⁾. Qu'il s'agisse de la Cour de Justice ou de l'Assemblée, l'unité d'institution se combine d'ailleurs avec la pluralité de chartes. Pour l'exercice de leurs pouvoirs et compétences, l'Assemblée unique et la Cour de Justice unique appliquent dans le champ de chaque Communauté les dispositions du Traité propre à cette

(1) Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes

Communauté. Il fallait seulement que soient identiques les règles de composition et d'organisation de l'Assemblée unique et de la Cour de Justice unique. Le nécessaire ayant été fait par alignement des dispositions des trois Traités sur ces points, l'Assemblée et la Cour de Justice, immuables l'une et l'autre dans leur structure quelle que soit la Communauté dont elles s'occupent, exercent leurs pouvoirs et compétences dans le domaine d'Euratom exclusivement selon les dispositions du Traité d'Euratom.

L'Assemblée⁽¹⁾ est l'Institution parlementaire des Communautés. Ses membres représentent les peuples et non les gouvernements. Témoin et garantie de la démocratie politique au sein de l'Europe intégrée, elle est le germe le plus actif du développement d'un véritable fédéralisme. Les dispositions qui la concernent sont animées du double souci de ne pas devancer prématurément l'évolution de l'opinion européenne, et de n'empêcher ni l'exercice actuel d'une véritable influence sur la vie de la Communauté, ni les progrès de l'idée politique européenne.

C'est ainsi que l'Assemblée est actuellement composée de 142 délégués que les Parlements des Etats membres désignent en leur sein. Chacun des trois grands Etats membres, Allemagne, France, Italie, dispose de 36 sièges, la Belgique et les Pays-Bas de 14 chacun, le Luxembourg de 6. Le nombre total des sièges, ainsi que leur répartition qui tient compte à la fois des populations et des forces économiques en présence, sont ceux de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. On a voulu faciliter ainsi un regroupement ultérieur de toutes les Assemblées européennes sur la base d'un noyau parlementaire immuable, commun à l'Europe des Six et à toutes les autres organisations européennes. Mais à côté de ce mode de désignation indirect, immédiatement applicable, le Traité prévoit que l'Assemblée

(1) Traité Euratom - articles 107 à 115

élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres. La virtualité d'une évolution politique est solennellement reconnue. La prudence des gouvernements ne perd pas ses droits cependant: L'Assemblée n'élabore que des projets. Le Conseil ne peut recommander que des dispositions arrêtées à l'unanimité. Seul l'accord final des Etats membres peut engendrer la réforme effective de l'Assemblée.

Les règles d'organisation de l'Assemblée s'inspirent des pratiques parlementaires usuelles. L'Assemblée élit chaque année en commun son Président et son bureau; elle arrête son règlement intérieur. Elle tient au moins une session annuelle et peut en outre tenir, à son initiative ou à la demande du Conseil ou de la Commission, des sessions extraordinaires. L'Assemblée statue à la majorité absolue des suffrages exprimés sauf dans les cas, assez exceptionnels, où le Traité en décide autrement.

L'Assemblée exerce au premier chef la mission de contrôle de l'exécutif qui est la fonction essentielle de tout parlement. La Commission est politiquement responsable de sa gestion devant l'Assemblée. Elle doit répondre aux questions qui lui sont posées. Elle peut assister à toutes les séances de l'Assemblée et y être entendue. Elle remet chaque année un rapport général sur l'activité de la Communauté à l'Assemblée qui le discute en séance publique. La sanction de la responsabilité politique de la Commission, sans laquelle l'Assemblée ne pourrait substituer à des contacts formels une influence véritable, est le droit de censurer la Commission. Si un vote de censure est acquis à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres composant l'Assemblée, les membres de la Commission sont tenus de démissionner collectivement. Le droit de censure de l'Assemblée

existe également dans la Communauté Charbon-Acier, bien que son exercice soit soumis à des conditions plus strictes que dans Euratom. L'expérience a démontré que la seule existence de cette disposition permettait de fonder un régime de contrôle parlementaire à peu près permanent et illimité sur la gestion de la Commission. Le développement d'un droit parlementaire, riche d'évolutions possibles, vis-à-vis de la Commission souligne davantage encore l'anomalie résultant de l'absence de tout contrôle de l'Assemblée sur le Conseil, bien que celui exerce le pouvoir de décision au nom de la Communauté dans les affaires les plus importantes. Non seulement le Conseil n'est pas soumis à la censure de l'Assemblée, mais le Traité se borne à prévoir qu'il est entendu par l'Assemblée dans les conditions qu'il arrête dans son règlement intérieur.

Institution de contrôle avant tout, l'Assemblée participe aussi à l'élaboration des règles de la Communauté. Son intervention dans l'Euratom est à cet égard beaucoup plus développée que dans la CECA, où elle est à peu près nulle. Toutefois, l'Assemblée a un rôle purement consultatif. Son avis doit être recueilli préalablement à toutes les grandes décisions normatives que prend le Conseil, mais la décision ne lui appartient jamais, même en ce qui concerne son propre budget. L'Assemblée ne dispose en somme d'aucun pouvoir législatif.

L'existence même d'une Cour de Justice⁽¹⁾ propre aux Communautés européennes atteste l'emprunt aux mécanismes fédéraux qui caractérisent ces Communautés. La délimitation des compétences et pouvoirs des Etats membres dévolus aux Communautés, le contrôle juridictionnel des actes émanant des institutions communes, l'interprétation progressive de la règle de droit commune en fonction des objectifs communs: autant de missions qui, loin de relever de la com-

(1) Traité Euratom - articles 136 à 160
Protocole sur le Statut de la Cour de Justice d'Euratom

pétence traditionnelle des Cours internationales, évoquent inévitablement les fonctions caractéristiques des Cours souveraines de droit public interne, telles que les Cours constitutionnelles allemande ou italienne ou les Conseils d'Etat français, belge, italien ou luxembourgeois, ou mieux encore qui s'apparentent au rôle des Cours Suprêmes fédérales. Ces tâches imposent - nul ne s'en est étonné à propos de la CECA ni à propos des deux nouvelles Communautés - une Cour de Justice spéciale dont la compétence s'étend à toute la Communauté et qui partage avec la Commission, le Conseil et l'Assemblée, la charge de définir une règle de droit commun en fonction des objectifs communs et de la faire respecter.

La Cour de Justice, unique pour les trois Communautés, est formée de sept juges et assistée de deux avocats généraux. Ces magistrats sont choisis parmi des juristes dont l'indépendance et la qualification sont reconnues. Leur nombre peut être augmenté par le Conseil statuant à l'unanimité sur demande de la Cour de Justice. Juges et avocats généraux sont nommés, pour une période de six ans renouvelable, par le consentement commun des gouvernements des Etats membres. Les juges désignent parmi eux, pour une période de trois ans renouvelable, le président de la Cour de Justice. Toutefois, le premier président est nommé pour trois ans par les gouvernements des Etats membres.⁽¹⁾ La Cour de Justice peut siéger en séance plénière ou créer en son sein des chambres d'instruction ou de jugement comprenant trois ou cinq juges chacune. Chaque affaire donne lieu successivement à une instruction contradictoire écrite, puis orale. La Cour peut poser des questions aux parties et ordonner toutes mesures d'instruction qu'elle juge nécessaires. Dans chaque affaire, un avocat général présente publiquement, après la clôture des débats oraux qui marque la fin de l'instruction, des conclusions motivées afin d'as-

(1) Traité Euratom - article 212

sister la Cour dans l'accomplissement de sa mission. La Cour établit son règlement de procédure, dans les limites fixées par son statut, et le soumet à l'approbation unanime du Conseil. Elle nomme son greffier et son personnel.

La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité. Plusieurs compétences lui sont dévolues à cet effet. En premier lieu, elle constate les violations du Traité par les Etats membres, qui sont alors tenus de prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts de la Cour. Elle peut être saisie à cet effet soit par la Commission soit par un Etat membre, mais dans les deux cas la Commission doit avoir préalablement émis un avis motivé sur la prétendue violation et mis le ou les Etats membres intéressés en mesure de présenter leurs observations. En second lieu, la Cour exerce un contrôle de légalité sur les institutions exécutives. Leurs actes, ou leurs abstentions peuvent être attaqués devant la Cour par les Etats membres et les autres institutions de la Communauté. Le droit au recours en annulation n'a été accordé que très restrictivement aux autres personnes physiques ou morales, même lorsqu'elles justifient d'un intérêt. Cette réticence, regrettable puisqu'elle n'assure pas contre les décisions des institutions communes la protection judiciaire dont les intéressés auraient bénéficié contre les mêmes décisions si elles étaient restées de la compétence des instances nationales, est d'autant plus inexplicable que tout intéressé peut à tout moment invoquer l'illégalité d'un règlement de la Commission ou du Conseil pour se soustraire à son application à l'occasion d'un litige. Pour éviter de paralyser les institutions exécutives, les recours dirigés contre leurs actes n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour de Justice peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué. En troisième lieu, la Cour de Justice est

compétente, en vue de faire régner une unité de jurisprudence dans toute la Communauté, sur l'interprétation du Traité et des actes pris par les institutions communes, ainsi que sur la validité de ces derniers. Les tribunaux nationaux peuvent s'ils le jugent nécessaire, et doivent si leur décision n'est pas susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne, saisir sur ces points la Cour de Justice. Enfin, celle-ci a reçu une série de compétences d'attribution particulières qui lui permettent de connaître, tantôt d'office, tantôt en vertu d'un compromis ou d'une clause compromissoire, de tous les litiges concernant l'application du Traité ou en connexité avec l'objet de ce dernier.

La jurisprudence rendue par la Cour de Justice de la CECA depuis quelques années, montre l'importance de la contribution de la Cour à l'édification progressive d'une Communauté et à l'accomplissement de ses missions. Les conclusions publiques de l'avocat général qui constituent un commentaire complet de l'affaire compensent, pour la doctrine, l'absence de publication des opinions des juges de la minorité, une telle publication étant pour le moment peu compatible avec les coutumes judiciaires et le degré d'intégration des six pays. L'incompétence de la Cour pour rendre des avis préalablement à tout litige, la protège contre la tentation des exécutifs de se couvrir derrière l'autorité de la Cour dans l'exercice de leurs propres responsabilités. La Cour n'en est que plus sereine pour fixer souverainement la portée de la règle de droit à l'occasion des cas concrets d'application portés devant elle.

Le Comité économique et social⁽¹⁾ n'est pas une institution commune. Purement consultatif, il n'exerce aucun pouvoir transféré à la Communauté. Par contre, il est unique pour la Communauté économique européenne et pour Euratom. Composé de 101 membres que le Conseil unanime

(1) Traité Euratom - articles 165 à 170
Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes

désigne, après consultation de la Commission, des Etats et des organisations européennes professionnelles, parmi les représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, le Comité comprend différentes sections spécialisées et notamment une section spécialisée dans les domaines relevant d'Euratom. Ce Comité est consulté par les institutions exécutives chaque fois qu'elles le jugent opportun, et obligatoirement dans les cas prévus au Traité. Le Comité assure ainsi auprès des institutions exécutives d'Euratom une liaison avec les milieux économiques et sociaux, et notamment avec les organisations professionnelles patronales et ouvrières, dont le concours est indispensable au développement de l'industrie nucléaire.

*
* *

Les moyens d'action d'Euratom

Tous ces moyens d'action, juridiques, administratifs ou financiers, portent la marque, et subissent les servitudes, d'une intégration progressive de pays profondément et anciennement distincts. Ils tendent à permettre, malgré des frontières sociologiques, l'édification d'un droit et la réalisation d'une action communautaires.

Deux moyens d'action juridiques essentiels ont été reconnus à Euratom. En premier lieu, le droit pour ses institutions exécutives de prendre dans les cas et pour l'accomplissement des missions prévues au Traité des actes directement exécutoires⁽¹⁾. Indépendamment des recommandations et des avis, qui permettent une action d'orientation dépourvue de toute contrainte, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives et prennent des décisions dans les conditions prévues au Traité.

(1) Traité Euratom - articles 161 à 164

Les règlements qui ont une portée générale, et les décisions, qui désignent des destinataires déterminés, sont directement applicables sans l'intervention d'aucun organe national; ils peuvent lier indifféremment des Etats membres, des entreprises ou toute autre personne physique ou morale. Les directives s'adressent à un Etat membre destinataire auquel elles imposent un résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens à employer. Règlements, directives et décisions sont obligatoires sur tous les territoires de la Communauté. Ils doivent être motivés et publiés à un Journal Officiel de la Communauté ou notifiés. Si elle s'avère nécessaire, l'exécution forcée des décisions de la Commission ou des arrêts de la Cour de Justice est assurée selon la procédure nationale, après apposition de la formule exécutoire par l'Etat membre du lieu d'exécution. Cette apposition est une formalité qui ne donne lieu de la part des autorités nationales à aucune autre vérification qu'à celle de l'authenticité du titre émis par l'institution commune.

En second lieu, Euratom est doté de la personnalité juridique⁽¹⁾. Celle-ci comporte, dans chaque Etat membre, la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales. Titulaire de droits et d'obligations, propriétaire d'un patrimoine, Euratom est normalement soumis dans chaque Etat membre aux lois nationales. Deux exceptions importantes doivent cependant être soulignées. D'une part, un protocole sur les privilèges et immunités fait bénéficier Euratom des inviolabilités et exonérations fiscales habituellement accordées aux organisations internationales; en outre, les biens d'Euratom ne peuvent être l'objet d'aucune mesure de contrainte sans autorisation de la Cour de Justice. D'autre part, si la responsabilité contractuelle de la Communauté est régie, suivant l'usage, par la loi du con-

(1) Traité Euratom - articles 184, 185 et 188
Protocole sur les Privilèges et Immunités d'Euratom

trat, le Traité établit pour la responsabilité non contractuelle une règle succincte qu'il appartiendra à la pratique de développer sous le contrôle de la Cour de Justice: la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Les moyens d'action administratifs ⁽¹⁾ accordés à Euratom ne peuvent prendre toute leur efficacité au départ. La fixation du siège d'Euratom requiert l'accord unanime des gouvernements des Etats membres; liée à l'ensemble du problème de l'implantation des Communautés européennes, elle n'a pu recevoir de solution immédiate et les premiers travaux doivent se dérouler dans des conditions de précarité et de complication peu favorables à un élan efficace. La coexistence de quatre langues différentes dans la Communauté détermine un régime linguistique lourd de servitudes que le Conseil unanime ne peut guère réduire à ce stade de l'intégration européenne. Le statut des agents de la Communauté devant être arrêté par le Conseil unanime, les premiers recrutements doivent s'effectuer par contrats de durée limitée. La stabilité et le rendement des services d'Euratom ne seront donc pleinement acquis qu'après la phase de démarrage. Mais le Traité a jeté les bases nécessaires pour la constitution progressive d'une administration efficace.

La Commission d'Euratom a un droit d'information et de vérification, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission et dans les limites et conditions fixées par le Conseil. En contrepartie, l'accès aux informations protégées par le secret est sévèrement réglementé. La violation du secret est poursuivie dans toute

(1) Traité Euratom - articles 186 à 195
Protocole sur les Privilèges et Immunités d'Euratom

la Communauté comme les atteintes à la sûreté de l'Etat ou la divulgation des secrets professionnels.

Des dispositions très détaillées du Traité réglementent les moyens d'action financiers d'Euratom⁽¹⁾. Elles distinguent deux budgets: le budget de fonctionnement et le budget de recherches et d'investissements qui s'établit dans le cadre de programmes pluriannuels. Les deux budgets, préparés par les institutions de la Communauté, chacune en ce qui la concerne, regroupés ensuite par la Commission, sont arrêtés par le Conseil statuant à une majorité qualifiée, après consultation de l'Assemblée. Ils sont financés essentiellement par les contributions versées par les Etats suivant des clés de répartition. Toutefois, ces contributions peuvent être remplacées par des prélèvements perçus directement par la Communauté dans les Etats membres. La Commission fera en ce sens des propositions au Conseil qui, après avoir consulté l'Assemblée, pourra arrêter à l'unanimité les dispositions dont il recommandera l'adoption aux Etats membres. D'autre part, Euratom peut emprunter, dans les conditions fixées par le Conseil statuant à une majorité qualifiée, pour financer les recherches et les investissements.

* * *

(1) Traité Euratom - articles 171 à 183

Les objectifs d'Euratom

"La Communauté", dit l'article Ier du Traité, "a pour mission de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les Etats membres et au développement des échanges avec les autres pays".

Ce texte liminaire marque la liaison étroite d'Euratom avec la C.E.C.A. et la Communauté économique. La création et le développement d'une industrie nucléaire sont des moyens qui, avec les autres, sont mis au service du progrès social dans les Etats membres et du renforcement de la solidarité mondiale. Nul doute qu'on ait en particulier songé qu'une puissante industrie nucléaire permettrait à l'Europe non seulement d'assurer sa propre indépendance énergétique, mais aussi d'apporter un concours accru aux pays sous-développés. D'ailleurs les compétences d'Euratom s'étendent tant aux territoires européens des Etats membres et à ceux d'un Etat membre assume les relations extérieures, qu'aux territoires non-européens soumis à la juridiction d'un Etat membre, qui comprennent notamment l'Afrique française et le Congo belge⁽¹⁾.

Des dispositions du Traité, il ressort qu'Euratom doit accomplir sa mission en menant une action dans plusieurs directions essentielles: recherche; équipement industriel; protection sanitaire; approvisionnement de la Communauté et contrôle; politique étrangère.

- I. Euratom encourage le développement de la recherche⁽²⁾ dans les domaines les plus directement liés au développement de l'industrie nucléaire. Une première sélection figure en annexe au Traité; elle peut être modifiée par le Conseil.

(1) Traité Euratom - article 198
(2) id. - articles 4 à 11

L'action de la Commission s'exerce en un double sens. D'une part, elle s'efforce, sans recourir à la contrainte, d'orienter les recherches entreprises dans les Etats membres en vue d'éviter les doubles emplois et de combler les lacunes. Elle peut à cet effet demander communication des programmes de recherches et émettre un avis à leur sujet. Elle organise une confrontation des chercheurs. Elle publie périodiquement une liste des secteurs qu'elle estime insuffisamment étudiés. Elle peut même encourager l'exécution de certains programmes de recherches en facilitant leur financement ou en apportant un concours en matières: installations, équipements ou experts.

D'autre part, Euratom mène une action propre en matière de recherches et d'enseignement. La Commission crée un Centre commun de recherches nucléaires, qui assure les tâches que lui confie la Commission. Dans le cadre de ce Centre, la Commission peut ouvrir, après avis du Comité économique et social, des écoles de spécialistes. La création d'une institution de niveau universitaire est décidée. Enfin, Euratom prend en charge un programme communautaire de recherches et d'enseignement. Ces programmes, définis pour une période qui ne peut excéder cinq années, sont arrêtés par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. L'exécution des programmes d'Euratom peut être assurée soit par le Centre commun de recherches, soit par des Etats, organisations internationales, entreprises ou personnes en vertu de contrats conclus avec la Commission. Les programmes d'Euratom et des rapports périodiques sur leur état d'avancement sont rendus publics. Un programme initial de recherches et d'enseignement de 215 millions de dollars, qui devra être exécuté avant le 1er janvier 1963, est annexé au Traité⁽¹⁾

(1) Traité Euratom - articles 215

La méthode d'action adoptée devrait se révéler efficace tout en respectant pleinement la liberté d'initiative privée. Elle combine l'orientation communautaire des efforts publics et privés entrepris dans les Etats membres, avec l'exécution par Euratom d'un programme complémentaire d'équipement, d'enseignement et de recherches.

2. L'action en faveur de l'équipement industriel s'inspire de considérations analogues. Euratom s'efforce en premier lieu de créer les conditions les plus favorables au développement des industries nucléaires en fonction des décisions libres, mais pleinement informées, des entrepreneurs publics ou privés. A cette fin concourent l'institution d'un marché commun nucléaire, l'organisation de la diffusion des connaissances et un examen des projets d'investissements. Un équipement industriel complémentaire peut être réalisé avec le concours d'Euratom grâce à la création d'entreprises communes. Corrélativement au développement de l'industrie, l'instauration d'un contrôle approprié doit assurer la protection sanitaire des populations.

a) Le marché commun nucléaire⁽¹⁾ est une anticipation très simplifiée et limitée aux domaines qui intéressent directement les industries nucléaires, des règles qui garantiront, à l'expiration d'une période transitoire de douze à quinze ans, la libre circulation des produits et des hommes à l'intérieur de la Communauté économique européenne. A dater du 1er janvier 1959, les barrières douanières entre Etats membres doivent être abolies en ce qui concerne les biens et produits figurant sur les listes annexées au Traité et destinés à des fins nucléaires. Corrélativement, un tarif douanier commun aux Etats membres sera applicable, à compter de la même date, à l'importation en provenance des pays tiers de la plupart des biens et produits. Aucune restriction fondée sur la nationalité ne

(1) Traité Euratom - articles 92 à 100

peut être opposée dans la Communauté aux ressortissants des Etats membres, soit pour l'accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire, soit pour la participation à la construction d'installations nucléaires de caractère scientifique ou industriel. La conclusion de contrats d'assurances relatifs à la couverture du risque atomique sera facilitée. Les restrictions de change entre Etats membres sont abolies dans la mesure correspondante à la liberté de circulation instituée pour les marchandises, les services, les capitaux et les personnes.

Ces mesures, destinées à faciliter la mise en commun des ressources humaines et matérielles de la Communauté, incombent pour la plupart aux Etats membres. En matière douanière, ceux-ci sont liés à des dates fixes. Dans les autres domaines, ils sont soumis à une pression d'Euratom. Tantôt la Commission adresse des recommandations aux Etats membres ou veille à l'application de leurs obligations. Tantôt le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission après avis de l'Assemblée et du Comité économique et social, adresse aux Etats membres des directives qui les lient impérativement quant au résultat à atteindre.

b) Pour le développement rapide d'une puissante industrie nucléaire, il est essentiel que le marché commun englobe les connaissances, protégées ou non. Euratom institue dans les Etats membres un régime hardi de diffusion des connaissances⁽¹⁾. Sa complexité apparente résulte de la dualité des systèmes nationaux de protection des connaissances en vigueur dans les Etats membres de la Communauté. En Allemagne et aux Pays-Bas, les brevets et titres de protection provisoire ne sont délivrés par l'office public compétent qu'après un délai de plusieurs années

(1) Traité Euratom - articles 12 à 29

consacré à la vérification de la valeur scientifique de la découverte. Dans les autres Etats membres, les brevets sont délivrés en quelques mois après simple enregistrement des demandes, aucune garantie n'étant donnée de la valeur et de l'authenticité de la découverte qui pourront être discutées à tout moment devant les tribunaux. Le choix entre ces deux systèmes étant en discussion sur le plan mondial, Euratom n'a pu obtenir le ralliement des Etats membres à un système unique. Le régime communautaire a donc été conçu pour s'articuler à la fois sur les deux types de législation nationales.

La mise en commun des connaissances acquises par Euratom ne pose aucune difficulté de principe. La Commission concède des licences et sous-licences sur les titres de protection dont elle est propriétaire ou les licences dont elle peut disposer, moyennant une indemnisation appropriée et des conditions qui, à défaut d'accord amiable, sont fixées par la Cour de Justice. La Commission communique également sur demande les connaissances non protégées dont elle a la disposition.

La diffusion dans la Communauté des connaissances dont Euratom ne dispose pas doit aussi être assurée dans toute la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs communs. Délicat à organiser, le régime adopté poursuit plusieurs fins. En premier lieu, il faut permettre dans la Communauté tant l'orientation de la recherche qu'une application suffisante des découvertes nécessaires au développement de l'énergie nucléaire. A cet effet, la Commission obtient communication de toutes les connaissances dont la protection est demandée dans un Etat membre, lorsqu'elles portent soit sur un objet spécifiquement nucléaire, soit sur un objet qui sans être spécifiquement nucléaire est directement lié et essentiel au développement de l'énergie nucléaire dans la Communauté. Aucun accord avec l'extérieur impliquant

la participation d'un Etat souverain ne peut être conclue sans l'autorisation ou la participation de la Commission s'il a pour objet un échange de connaissances scientifiques ou industrielles en matière nucléaire. En second lieu, le recours aux procédures de contrainte n'est ouvert qu'après l'échec des tentatives d'entente avec les intéressés. La Commission s'efforce d'abord d'encourager, d'organiser et de provoquer les échanges amiables. A défaut d'un accord amiable, elle peut, dans des limites et conditions étroitement définies, obtenir que des licences soient concédées lorsqu'elles sont nécessaires soit à l'exécution des recherches communes, soit au développement satisfaisant de l'énergie nucléaire dans la Communauté. Les titulaires des brevets, avisés de l'intention de la Commission, peuvent soit conclure un compromis pour saisir un comité d'arbitrage qui se prononce sur la concession de licence et en définit les conditions, soit s'opposer à la concession d'office de la licence par l'Etat membre compétent suivant les dispositions de sa législation nationale. En troisième lieu, les mesures de contrainte rendues nécessaires dans l'intérêt de la Communauté ne doivent pas causer de dommage aux titulaires de brevets. La Commission ne peut utiliser les connaissances communiquées qu'aux fins de documentation et non d'exploitation. Les concessions de licence par voie d'arbitrage ou d'office donnent lieu à une pleine indemnisation. Les dommages éventuellement causés sont réparés. Enfin, un régime de secret est institué pour permettre dans la Communauté la communication et éventuellement l'utilisation de certaines connaissances sans porter atteinte aux intérêts de la défense d'un Etat membre.

c) Disposant de facilités nouvelles et de moyens accrus grâce au marché commun nucléaire et à la diffusion des connaissances, les entreprises privées ou publiques vont être en mesure d'intensifier l'effort d'équipement industriel nucléaire. Pour les y inciter, Euratom les

éclairer sur leurs investissements⁽¹⁾: La Commission publie périodiquement des programmes indicatifs portant sur des objectifs de production d'énergie nucléaire et sur les investissements de toute nature qu'implique leur réalisation. La détermination de ces objectifs est facilitée par l'attribution récente à la Haute Autorité de la C.E.C.A. de la charge d'effectuer toutes les études et de formuler toutes les propositions propres à permettre une politique coordonnée de l'énergie dans les six pays. D'autre part, tous les projets d'investissement dans le domaine de l'industrie nucléaire doivent, préalablement à leur mise à exécution, être communiqués à la Commission qui en discute avec les personnes et entreprises intéressées, fait connaître son point de vue à l'Etat membre compétent, et le cas échéant, publie les projets avec l'accord de tous les intéressés.

d) Il se peut cependant que l'initiative privée soit insuffisante pour couvrir, avec une ampleur et avec un rythme convenables, tous les besoins d'équipement industriel dans la Communauté. Euratom peut apporter son concours en octroyant aux entreprises qui revêtent une importance primordiale pour le développement de l'industrie nucléaire dans la Communauté, le statut d'Entreprise commune⁽²⁾. Tout Etat membre, toute personne peuvent, comme la Commission, former un projet d'Entreprise commune. La Commission examine chaque projet en s'entourant de tous les avis qu'elle juge nécessaires, et soumet des propositions au Conseil qui statue à la majorité qualifiée. L'octroi du statut d'Entreprise commune par le Conseil comporte divers avantages. Chaque Entreprise commune a la personnalité juridique la plus large dans chaque Etat membre. Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut la faire bénéficier dans les Etats membres d'un certain nombre d'avantages en matière d'acquisitions immobilières, de concessions de licences, d'exon-

(1) Traité Euratom - articles 40 à 44

(2) id - articles 45 à 51

rations fiscales ou de facilités de change. Il peut même faciliter le financement de l'Entreprise commune, soit en décaissant la participation à Euratom, soit en autorisant celle d'un Etat tiers, d'une organisation internationale ou d'un ressortissant d'Etat tiers.

3. Le développement de l'industrie nucléaire ne doit pas mettre en péril la santé publique. Euratom renforcée et tend à unifier l'action menée par les Etats membres en vue d'assurer la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes ⁽¹⁾. Après consultation des experts, du Comité économique et social et de l'Assemblée, le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête pour l'ensemble de la Communauté les doses maxima ainsi que les contaminations et expositions maxima admissibles, et les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs. Chaque Etat membre prend les mesures propres à assurer le respect de ces normes de base. La Commission, informée des dispositions en vigueur et des projets envisagés, fait des recommandations en vue d'assurer leur harmonisation. Si un Etat membre se propose de procéder à des expériences particulièrement dangereuses, il doit consulter la Commission sur les dispositions supplémentaires de protection sanitaire à prendre. L'avis conforme de la Commission sur ces dispositions est requis lorsque les effets de ces expériences sont susceptibles d'affecter les territoires des autres Etats membres.

Chaque Etat membre établit sur son territoire les installations de contrôle nécessaires. La Commission a accès à ces installations. Elle reçoit communication des projets de rejet des effluents radioactifs. La Commission adresse aux Etats membres les avis et recommandations qu'elle juge utiles. Elle peut en cas d'urgence arrêter une directive à laquelle l'Etat membre doit se conformer dans le délai fixé par la Commission qui peut, s'il y a carence de l'Etat, saisir immédiatement la Cour de Justice.

(1) Traité Euratom - articles 30 à 39

4. L'approvisionnement de la Communauté pose un double problème. D'une part, les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales - dont la définition figurant au Traité, calquée sur celle de l'Agence atomique internationale, peut être adaptée à l'évolution scientifique et technique par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission⁽¹⁾ - sont inégalement réparties entre les Etats membres, et leur marché mondial, très spécialisé, est encore peu connu d'une bonne partie des industries de la Communauté susceptibles de s'intéresser au développement de l'énergie nucléaire. La centralisation des échanges intéressant toutes les industries nucléaires de la Communauté donne à Euratom une forte position sur le marché mondial, rend possible une politique commune d'approvisionnement, et permet d'assurer l'égal accès de toutes les industries de la Communauté aux ressources ainsi mises en commun. D'autre part, les matériaux nucléaires, et tout particulièrement les matières fissiles spéciales, sont des produits dangereux dont le commerce doit être suivi de très près pour des motifs de sécurité publique. Aussi l'organisation et les missions d'Euratom dans le domaine de l'approvisionnement ne peuvent-elles être séparées de celles qui concernent la propriété des matières fissiles spéciales et le contrôle de sécurité⁽²⁾.

L'Agence

a) La double tâche, de commerce et de sûreté, qui incombe à Euratom est répartie entre la Commission d'une part, et d'autre part une Agence, qui joue un rôle central dans toutes les opérations commerciales intéressant les minerais et matières nucléaires dans la Communauté. Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, l'Agence est gérée commercialement conformément à des statuts arrêtés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. La majorité de son capital so-

(1) Traité Euratom - article 197

(2) id - articles 52 à 91

cial appartient à la Communauté et aux Etats membres. Elle agit sous le contrôle étroit de la Commission qui nomme son Directeur, lui donne ses directives et dispose d'un droit de veto et de réformation de ses décisions.

Les activités de l'Agence reposent sur deux droits fondamentaux: un droit d'option sur les minerais et matières nucléaires produits dans la Communauté, et le monopole des contrats portant sur la fourniture des minerais et matières nucléaires en provenance de l'intérieur ou de l'extérieur de la Communauté.

) Tout producteur de la Communauté est tenu d'offrir à l'Agence les minerais ou matières nucléaires qu'il produit dans les territoires des Etats membres. Toutefois, le producteur qui effectue, par lui-même ou par des entreprises avec lesquelles il a des liens qui ont été examinés avec la Commission, plusieurs stades de la production compris entre l'extraction de minerai et la production de métal incluses, ne doit offrir ses produits à l'Agence qu'au stade de production qu'il choisit.

L'Agence exerce son droit d'option en concluant des contrats avec les producteurs. Si elle n'exerce pas son droit d'option, le producteur peut transformer son produit pour le représenter au stade suivant d'élaboration à l'option de l'Agence. Il peut également être autorisé par la Commission à exporter son produit à des conditions qui ne peuvent être plus favorables que celles offertes à l'Agence.

L'Agence n'exerce pas son droit d'option sur les matières fissiles spéciales produites dans la Communauté, dans les cas et conditions précisés au paragraphe (b) ci-dessous.

Grâce à ce droit d'option, l'Agence est en mesure de conclure tous les contrats de fournitures portant sur les minerais et matières produits dans la Communauté. Elle a d'autre part le droit exclusif de conclure des accords ou conventions ayant pour objet principal des fournitures de minerais et matières nucléaires en provenance de l'extérieur de la Communauté. Toutefois, en cas d'incapacité de l'Agence de livrer dans un délai ou à des prix raisonnables des fournitures dont l'importation lui est demandée, la Commission peut autoriser le demandeur à conclure directement des contrats, sous réserve de recevoir communication des projets de contrats et de s'opposer à leur conclusion s'ils sont contraires au Traité. Cette soupape permet au demandeur de tenter lui-même, avec l'autorisation de la Commission, d'établir la preuve de la déficience de l'Agence; elle constitue une garantie efficace contre le risque d'abus de monopole par l'Agence.

Ainsi assurée de pouvoir conclure les contrats de fournitures des produits disponibles à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, l'Agence centralise périodiquement toutes les offres et toutes les demandes détaillées de fournitures de minerais et matières nucléaires. Elle fait connaître aux intéressés les conditions dans lesquelles elle peut satisfaire les fournisseurs et les acheteurs. En cas d'impossibilité de donner satisfaction complète à toutes les commandes reçues, elle répartit pour chacune des offres les fournitures disponibles au prorata de ces commandes.

Trois exceptions à ce mécanisme d'approvisionnement sont prévues. D'une part, les minerais et matières nucléaires produits par les Entreprises communes sont attribués aux utilisateurs suivant les règles propres à ces Entreprises. Le mode de répartition de leur production peut en effet avoir été un élément décisif de leur création. D'autre part,

dans les cas de commande de fournitures en provenance de l'extérieur de la Communauté, l'Agence peut déterminer l'origine géographique des fournitures pour autant qu'elle assure à l'utilisateur des conditions au moins aussi avantageuses que celles formulées dans la commande. Cette disposition permet à l'Agence de poursuivre une politique cohérente d'approvisionnement à l'extérieur, sans compromettre les intérêts de l'utilisateur.

La troisième exception a un caractère transitoire⁽¹⁾. Bien qu'aucune pénurie ne soit probable, il était nécessaire, en vue de la ratification du Traité, d'assurer les opinions nationales que l'entrée en vigueur d'Euratom ne compromettrait pas l'exécution des programmes d'approvisionnement correspondant aux installations nucléaires nationales en cours de construction ou projetées à court terme. Une priorité d'approvisionnement sur les ressources nationales ou sur les ressources acquises par accord bilatéral avant le 1er janvier 1958, est donc accordée pendant dix ans pour l'approvisionnement des réacteurs ou usines de séparation isotopiques en état de fonctionnement sur le territoire d'un Etat membre avant le 1er janvier 1965.

Le mécanisme de rapprochement des offres et des demandes par l'Agence permet la libre formation des prix. Toutefois, l'Agence peut proposer aux utilisateurs une péréquation des prix. Une fixation autoritaire des prix ne pourrait être décidée que par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Dans toute son activité, l'Agence est tenue de respecter et de faire respecter le principe de l'égal accès. En particulier, elle ne peut opérer entre les utilisateurs aucune discrimination fondée sur l'emploi auquel les fournitures demandées sont destinées, sauf si cet emploi est irrégulier. L'Agence doit satisfaire à toutes les commandes, sauf obstacles juridiques ou maté-

(1) Traité Euratom - article 223

riels. L'Agence doit enfin signaler à la Commission les pratiques de prix qui auraient pour objet d'assurer à certains utilisateurs une position privilégiée incompatible avec les règles du Traité. La Commission peut rétablir, pour les affaires litigieuses, les prix à un niveau conforme au principe de l'égal accès.

L'ensemble de ces règles assure dans la Communauté l'organisation et la surveillance des opérations commerciales portant sur les minerais et matières nucléaires produits ou importés. Mais l'Agence n'est pas autorisée, sauf en ce qui concerne la provenance des produits importés et en ce qui concerne les quantités livrées en cas d'excès des demandes sur les disponibilités, à modifier les commandes des utilisateurs. Ceux-ci sont tenus de passer par l'Agence, mais ils restent maîtres de définir leurs besoins et d'arrêter les conditions de leurs commandes. Leur libre détermination est d'ailleurs éclairée grâce à l'obligation faite à l'Agence de leur communiquer préalablement toutes les informations qu'elle a pu centraliser sur les offres de produits disponibles. Bien que réglementé et centralisé, le commerce des minerais et matières nucléaires reste essentiellement dirigé par les décisions des producteurs et des utilisateurs.

Quelques dispositions spéciales de portée limitée font exception à l'ensemble du régime. La conclusion ou le renouvellement des accords et conventions internationales comportant accessoirement des livraisons de produits nucléaires doit obtenir l'accord préalable de la Commission en ce qui concerne ces livraisons. Cette disposition laisse à chacun la liberté d'importer ou d'exporter des installations nucléaires sans avoir à passer par l'Agence pour la fourniture des combustibles nécessaires au démarrage de ces installations. D'autre part, la Commission peut exempter du régime général les mouvements des petites quantités de produits nucléaires, notamment pour la recherche, sous réserve que l'Agence en soit informée. Le Traité lui-même exempte du régime général les mouvements de minerais et de matière nucléaire ayant pour ob-

jet leur traitement, leur transformation ou leur mise en forme par travail à façon dans la Communauté et à l'extérieur.

b) Le régime décrit est indifféremment applicable aux minerais et aux matières nucléaires. Mais en raison des risques supplémentaires qu'elles comportent, les matières fissiles spéciales sont assujetties en outre à d'importantes règles propres. En premier lieu, suivant sur ce point les précédents américain et britannique, la propriété des matières fissiles spéciales, qu'elles soient produites ou importées dans la Communauté, appartient à Euratom. Il n'y a que deux exceptions: le cas des matières fissiles spéciales que leur caractère militaire fait échapper au contrôle d'Euratom (voir sous c) ci-dessous), et celui des matières qui ne sont importées dans la Communauté que temporairement en vue d'un travail à façon et d'un retour à l'expéditeur. La propriété d'Euratom laisse subsister pour le possesseur régulier les droits d'utilisation et de consommation les plus étendus, mais assujettit ce dernier aux obligations résultant du Traité. Pour limiter le problème de financement soulevé pour la Communauté par l'attribution de la propriété, l'Agence tient au nom de la Communauté un compte spécial des matières fissiles spéciales, qui fonctionne comme un compte-courant entre Euratom d'une part et tous les utilisateurs, auxquels l'Agence est assimilée, d'autre part, les soldes étant immédiatement exigibles à la demande du créancier. Cet aménagement de la propriété réduit les complications pratiques tout en maintenant un droit éminent au bénéfice d'Euratom.

En second lieu, les utilisations possibles des matières fissiles spéciales sont strictement surveillées. Elles ne peuvent être stockées que par l'Agence elle-même, ou par le producteur avec l'autorisation de l'Agence. La Commission peut exiger qu'elles soient mises en dépôt auprès de l'Agence ou dans des dépôts contrôlables par la Commission. Les matières fissiles spéciales ne peuvent être exportées hors de la Communauté qu'avec l'autorisation de la Commis-

sion, qui vérifie la compatibilité des contrats projetés avec les objectifs du Traité et les intérêts généraux d'Euratom.

D'autre part, une priorité d'approvisionnement est reconnue par dérogation à l'exercice du droit d'option de l'Agence. Les matières fissiles spéciales sont laissées au producteur, soit pour être utilisées par lui dans la limite de ses besoins, soit pour être mises à la disposition, dans la limite de leurs besoins, d'entreprises directement liées avec le producteur pour l'exécution d'un programme communiqué à la Commission. Toutefois, la priorité ne joue pas si les liens entre entreprises ont pour objet ou pour effet de limiter la production, le développement technique ou les investissements, ou de créer abusivement des inégalités entre les utilisateurs de la Communauté.

c)c) Le respect de ces règles importe à tous les intéressés du point de vue commercial, et à toute la Communauté du point de vue de la sécurité. Aussi un contrôle rigoureux a-t-il été institué. Son organisation s'inspire étroitement de celle du contrôle de l'Agence atomique internationale: déclaration à la Commission des caractéristiques techniques fondamentales des installations destinées à la production, à la séparation ou à toute autre utilisation des matières nucléaires; approbation par la Commission des procédés pour le traitement chimique des matières irradiées; comptabilité des minerais et matières; corps d'inspecteurs désignés par la Commission ayant accès à tout dans la Communauté. Si une violation est constatée, la Commission adresse à l'Etat compétent une directive lui enjoignant de prendre

les mesures nécessaires pour la faire cesser dans un délai déterminé à l'expiration duquel elle peut saisir immédiatement la Cour de Justice. La Commission peut aussi prononcer directement des sanctions contre les personnes et entreprises contrevenantes. Ces sanctions peuvent comporter le retrait d'avantages particuliers, soit financiers, soit techniques, la mise de l'entreprise sous administration provisoire pendant quatre mois au maximum, voire le retrait de matières nucléaires.

L'exercice de ces pouvoirs est limité à la mesure nécessaire aux trois fins assignées au contrôle. La première est l'application des règles d'approvisionnement qui ont été décrites. La deuxième, d'éviter que les minerais et matières nucléaires soient détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner. Cette formule implique la liberté de choix de la destination, qu'aucune autre disposition du Traité ne limite par ailleurs. Il s'agit donc d'un contrôle de conformité. Les usages militaires en particulier ne sont pas interdits par le Traité d'Euratom. Celui-ci se borne à stipuler que le contrôle ne peut s'étendre aux matières destinées aux besoins de la défense qui sont en cours de façonnage spécial pour ces besoins ou qui, après ce façonnage, sont, conformément à un plan d'opérations, implantées ou stockées dans un établissement militaire. Mais, devenues militaires, ces matières sont soumises aux contrôles exercés sur les armements. Lorsque le contrôle d'Euratom cesse, celui d'autres organismes commence. D'autre part, mêmes les matières nucléaires destinées a priori à des fins militaires sont soumises aux règles d'approvisionnements ordinaires, c'est-à-dire doivent passer par l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Ainsi se trouve préservé le contrôle sans fissurer des matières nucléaires qui est une préoccupation dominante d'Euratom et des Etats membres. La troisième fin du contrôle d'Euratom est d'assurer le respect de tout engagement particulier relatif

au contrôle qui serait souscrit par la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une organisation internationale. Seule l'expérience dira l'extension que le contrôle d'Euratom prendra à ce titre.

d) Tout cet ensemble de mesures relatives à l'approvisionnement, au contrôle et à la propriété est institué à priori, sans qu'une référence à une expérience ait été possible dans plusieurs pays membres. Il est lié à un certain état du développement de la technique industrielle et juridique. Dans ces conditions, les Etats membres ont réservé la possibilité de modifier, si les circonstances le justifient, le régime instauré en cette matière par le Traité. Cette modification peut être effectuée par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission après avis de l'Assemblée, tout Etat membre pouvant prendre l'initiative de cette procédure de modification. En tout état de cause, le Conseil sera appelé à se prononcer sur le maintien ou la modification des règles d'approvisionnement après une période de sept ans.

Sur la base de ces dispositions, la Commission est amenée à définir une politique d'approvisionnement. Afin de régulariser l'approvisionnement, l'Agence peut constituer des stocks commerciaux. La Commission peut même décider la constitution de stocks de sécurité.

Il faut en outre accroître les ressources disponibles. En ce qui concerne les ressources produites dans la Communauté, la Commission peut concourir au développement de la prospection et de l'exploitation minières. Elle peut contribuer à leur financement, dans la limite de son budget. D'autre part, le Conseil peut, s'il estime qu'un Etat membre ne fait pas l'effort nécessaire dans ce domaine, retirer à cet Etat et à ses ressortissants le droit d'égal accès aux ressources produites dans la Communauté par les autres Etats membres.

Une politique d'importations en provenance des pays tiers et organisations internationales est d'autant plus nécessaire que les quantités actuellement produites dans la Communauté sont relativement faibles et qu'il faut prévoir un certain courant de demandes de ressources extérieures à la Communauté. La politique d'approvisionnement est sur ce point étroitement liée à la politique extérieure d'Euratom-

5. Pour l'implantation et la croissance rapide d'une puissante industrie nucléaire dans la Communauté, d'importants concours extérieurs sont actuellement nécessaires en savants et techniciens expérimentés, en connaissances, en équipements, en matières. Pour préparer les échanges que le développement de cette industrie va permettre demain avec le monde, des contacts, des négociations, des accords doivent avoir lieu sans retard. Euratom ne peut atteindre ses objectifs sans une politique extérieure cohérente et de vaste envergure. Le Traité s'est efforcé de lui en donner les moyens⁽¹⁾.

La capacité de conclure des accords ou conventions internationales est expressément reconnue à la Communauté par les Etats membres. Cette capacité n'existe évidemment que dans le cadre des compétences déléguées à Euratom. Sous cet angle, deux catégories d'accords doivent être distinguées. Les accords dont l'objet relève exclusivement des compétences déléguées à la Communauté sont négociés et conclus par les institutions communes. Ils engagent directement les Etats membres et leurs ressortissants, dans les mêmes conditions et dans la même mesure que des actes internes des institutions communes portant sur les mêmes objets. Les accords dont l'objet ne se limite pas aux compétences de la Communauté mais porte aussi sur des questions demeurées de la compétence des Etats membres exigent la participation conjointe de la Communauté et de ses Etats. L'en-

(1) Traité d'Euratom - article 101 à 106

gagement de la Communauté ne suffit pas pour de tels accords; ils ne peuvent entrer en vigueur qu'après achèvement de toutes les procédures nationales exigées pour leur application dans chaque Etat membre qui y est partie.

Que l'objet de l'accord appelle ou non la participation des Etats membres aux côtés d'Euratom, la Communauté est toujours représentée dans les négociations et la conclusion de l'accord par la Commission. Celle-ci négocie selon les directives du Conseil et recueille, avant la conclusion, l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Toutefois, elle négocie et conclut seule, sous la seule réserve d'informer le Conseil, les accords dont elle peut assurer l'exécution dans la Communauté sans recourir à une intervention du Conseil, même en vue d'obtenir de nouveaux crédits budgétaires. La répartition des compétences communautaires entre le Conseil et la Commission n'est donc pas affectée par le caractère interne ou international des actes en cause.

Capable de souscrire pour son compte des engagements internationaux, Euratom est en outre habilité à contrôler la compatibilité avec le Traité des accords internationaux conclus par les Etats membres ou leurs ressortissants. Le Traité n'est pas opposable aux accords antérieurs à sa mise en vigueur et communiqués à la Commission avant le 31 janvier 1958, à moins qu'ils aient été conclus entre la signature et l'entrée en vigueur du Traité et que la Cour de Justice, saisie par la Commission, estime que l'intention de se soustraire aux dispositions de ce dernier a été, pour l'une ou l'autre partie, l'un des motifs déterminants de l'accord. Par contre, la conclusion ou le renouvellement d'accords internationaux postérieurement au 1er janvier 1958 ne peut méconnaître le Traité. Les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission tous leurs projets d'accords dans la mesure où ils intéressent le domaine du Traité. En cas d'observations défavorables de la

Commission, l'Etat membre peut demander à la Cour de Justice de se prononcer d'urgence sur la compatibilité avec le Traité des clauses du projet contesté. Pour des raisons de commodité pratique et, pour certains Etats du moins, de doctrine, les accords internationaux conclus par les ressortissants des Etats membres ne sont pas soumis au contrôle préalable de la Commission. Mais ils ne sont pas opposables aux obligations du Traité. La Commission peut en outre obtenir des Etats membres les informations propres à vérifier la compatibilité de ces accords avec le Traité, et demander le cas échéant à la Cour de Justice de se prononcer sur cette compatibilité.

En même temps qu'il le dote de ces moyens d'action, le Traité met Euratom en mesure d'assigner à sa politique extérieure trois objectifs:

- a) l'établissement de bonnes relations avec les pays tiers et les organisations internationales⁽¹⁾.

Le Traité prévoit expressément l'instauration de toutes les liaisons utiles avec les organismes internationaux, notamment l'ONU et le GATT, et d'une étroite coopération avec les organisations européennes: le Conseil de l'Europe et tout particulièrement l'OECE. Les contacts avec les pays tiers, qui peuvent être conçus sous les formes les plus souples et dans le cadre le plus large, peuvent éventuellement donner lieu à la désignation auprès d'Euratom d'une mission accréditée, ou même à un échange de représentations. En fait une mission permanente du Gouvernement des Etats-Unis a été accréditée auprès d'Euratom en février 1958.

- b) le développement d'une action concertée avec des pays tiers ou des organisations internationales dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire .

(1) Traité Euratom - articles 199 à 201
Protocole sur les Privilèges et Immunités d'Euratom - art.16

Les dispositions du Traité mettent Euratom en mesure de prendre une place centrale dans la coopération internationale. D'une part - on le rappelle - Euratom peut offrir aux pays tiers des participations soit à l'exécution de ses programmes de recherches, soit aux Entreprises communes qui sont créées, et contrôle les accords ayant un caractère étatique portant sur les connaissances, ainsi que les importations et exportations de minerais et de matières nucléaires. D'autre part, Euratom peut conclure des accords de coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire et souscrire à cet effet des engagements particuliers en matière de contrôle de sécurité. Pour renforcer encore la position d'Euratom à cet égard, le Traité impose aux Etats membres de négocier conjointement avec la Commission, le transfert à la Communauté des droits et obligations résultant des accords de coopération nucléaire conclus avec des Etats tiers avant l'entrée en vigueur du Traité. Les nouveaux accords de coopération résultant de ces négociations de transfert requièrent le consentement des Etats membres et l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Indépendamment de ces accords de coopération de type classique, Euratom peut conclure des accords de plus vaste envergure destinés à créer une véritable association, étroite et durable, pour le développement de l'énergie nucléaire. Le Traité prévoit à cet effet que la Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ce type d'accord qui se définit par son ampleur et par son objet, est conclu par le Conseil agissant à l'unanimité après consultation de l'Assemblée. L'intervention des Etats membres n'est requise que dans les cas où des amende-

ments au Traité s'avèreraient nécessaires.⁽¹⁾

c) l'extension de la Communauté à de nouveaux pays européens⁽²⁾. Tout Etat européen peut demander à devenir membre d'Euratom. Le Conseil prend l'avis de la Commission et se prononce à l'unanimité sur la demande.

L'admission d'un nouveau membre nécessite des modifications au Traité, au moins en ce qui concerne ses clauses institutionnelles, et notamment la pondération des voix au Conseil. La remise en cause de l'équilibre interne de la Communauté exige l'intervention des Etats membres pour conclure avec l'Etat demandeur les accords nécessaires qui doivent être ensuite ratifiés par tous les Etats contractants.

*
* *
*

Euratom n'a pas le monopole des efforts internationaux entrepris pour encourager, faciliter et contrôler le développement pacifique de l'énergie nucléaire. En Europe agissent aussi l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Agence européenne de l'énergie nucléaire. Dans des cadres géographiques différents, qui se recouvrent d'ailleurs à la manière de cercles concentriques, les trois organisations poursuivent des buts similaires: stimuler et aider la recherche et l'enseignement, améliorer l'approvisionnement, assurer la sécurité. Elles appliquent parfois des méthodes presque identiques, en matière de contrôle par exemple. Les moyens d'action envisagés par Euratom et par l'Agence européenne de l'énergie nucléaire sont fréquemment analogues: par exemple, en ce qui concerne la

(1) Traité Euratom - article 206

(2) Traité Euratom - article 205

fixation des normes de base pour la protection sanitaire, la création éventuelle des entreprises ou installations communes, le développement des échanges nucléaires....

Ces points communs ne peuvent cependant dissimuler des différences manifestes. Il apparaît immédiatement que, pour réaliser leurs intentions dans le domaine de l'énergie nucléaire, les Etats membres ont assumé des charges plus lourdes et des contraintes plus précises dans Euratom que dans les autres organisations. Les possibilités d'action d'Euratom en sont renforcées. La création d'un Centre commun de recherches, l'organisation minutieuse de procédures amiables et coercitives pour la mise en commun des connaissances, l'institution d'une Agence d'approvisionnement qui centralise et contrôle les échanges de minerais et de matières nucléaires, la propriété commune des matières fissiles spéciales, la poursuite d'une politique extérieure commune, sont autant de traits qui marquent l'originalité et assurent la puissance d'Euratom. Ces caractéristiques distinguent Euratom des deux autres organisations; elles ne l'en éloignent pas. Au contraire, l'ampleur des missions et l'étendue des pouvoirs d'Euratom rendent à la fois plus utiles et plus faciles des accords étroits avec l'Agence internationale et avec l'Agence européenne. L'expérience en dégagera progressivement les objets et les limites.

A vrai dire, les différences notées entre Euratom et les deux autres organisations ont une source profonde. Les possibilités d'action dans le domaine de l'énergie nucléaire peuvent être plus grandes parce que les Etats membres ont accepté d'établir entre eux une union plus étroite. Non contents d'instituer une organisation internationale d'animation et de contrôle, habilitée à suggérer et à s'entretenir auprès d'Etats qui se réservent souverainement la décision finale, les Etats membres d'Euratom se li-

lient à des règles et se confiant à des institutions communes pour atteindre leurs objectifs. Décidés par l'ampleur et l'urgence mêmes de la tâche à une véritable mise en commun de leurs efforts, ils acceptent d'organiser l'unité de décision qui en est la condition fondamentale. C'est la transposition dans une action civile internationale du procédé, classique dans les alliances militaires, de l'unité de commandement.

Comme l'ont démontré les cinq ans d'expérience de la CECA, cette audace commune engendre, certes, des problèmes, mais surtout des solutions. Le changement de dimension des capacités et des besoins, la confrontation de tendances et de structures diverses et parfois opposées, les exigences scientifiques et techniques des industries nucléaires conduisent à rechercher en commun un nouvel équilibre économique. Selon le Traité même, Euratom doit trouver cet équilibre dans une association confiante des entreprises, publiques et privées, et des institutions communes. Résolvant empirique, le Traité reconnaît aux uns comme aux autres les moyens qui leur sont indispensables pour apporter leur pleine contribution à l'effort commun. En établissant un marché commun nucléaire, en organisant la diffusion des connaissances, en assurant l'égalité d'accès dans l'approvisionnement, en réunissant et en communiquant, publiquement lorsqu'il est possible, les éléments d'orientation des recherches et des investissements, Euratom favorise les initiatives et éclaire la libre détermination des entreprises. Le contrôle de la sécurité et de la protection sanitaire, la centralisation des opérations d'approvisionnement et la poursuite d'une politique extérieure commune, la faculté de compléter par une action propre les recherches effectuées dans la Communauté et de suppléer le cas échéant la carence des entreprises en matière d'exploitation des découvertes ou installations industrielles, permettent aux institutions d'Euratom d'éviter la néconnais-

sance de l'intérêt général de la Communauté. Agissant les unes et les autres dans le cadre de responsabilités bien définies et conformes à leur nature respective, les institutions et les entreprises sont en mesure d'atteindre ensemble les objectifs de la Communauté, grâce à une coopération confiante que le succès de l'action rend constamment nécessaire.

Les efforts que nécessitent la création et le développement rapide d'une puissante industrie nucléaire commune se déroulent dans des Etats membres nettement différenciés. C'est à surmonter les obstacles de toute nature résultant de ces différences que tend l'agencement des institutions de l'Europe intégrée. Des esprits familiarisés avec les structures fédérales auront à la fois reconnu l'inspiration et décelé les lacunes de l'organisation institutionnelle d'Euratom.

Le transfert des compétences par les Etats membres à la Communauté, les pouvoirs directement exécutoires reconnus aux institutions communes implantent au centre d'Euratom des mécanismes fédéraux par excellence. Conclu pour une durée illimitée, le Traité d'Euratom fonde un régime institutionnel permanent comme les conventions sur lesquelles reposent les Etats fédéraux. Ne pouvant être dénoncé, il doit pouvoir être révisé. Les modifications ne nécessitent pas toujours l'intervention des Etats membres; le Conseil, statuant à l'unanimité après avis de l'Assemblée et sur proposition de la Commission, peut, on le sait, modifier les dispositions du Traité relatives à l'approvisionnement, au contrôle et à la propriété. Il peut, dans les mêmes conditions, prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objets de la Communauté non prévues au Traité⁽¹⁾. Dans une certaine mesure, la Communauté possède de "la compétence de sa compétence".

Par contre, la nature des institutions d'Euratom et

(1) Traité Euratom - articles 203 et 208

la répartition des compétences entre elles ne répond que partiellement au schéma classique des fédérations d'Etats. Tantôt le Conseil semble participer à l'exercice d'un pouvoir législatif ou même constituant: il modifie ou complète le Traité, il édicte des règlements et fixe des normes. Comparable sous cet angle à un Sénat fédéral, il s'en distingue cependant profondément. Une pondération des voix des Etats membres ou l'exigence de l'unanimité souligne souvent davantage le caractère d'organe intergouvernemental que celui d'institution communautaire. Tantôt le Conseil fait des actes de nature exécutive, mais échappe à toute responsabilité politique. Institution communautaire, il ne peut être renversé par les Parlements nationaux. Organe intergouvernemental, il n'est pas responsable devant l'Assemblée. Cette situation anormale favoriserait le développement d'une bureaucratie irresponsable si les décisions du Conseil n'étaient pas réservées à des membres des Gouvernements nationaux que leur formation parlementaire et leur responsabilité gouvernementale nationale gardent des tentations.

Les particularités du Conseil mettent en lumière celle d'une Assemblée qui n'exerce pas le pouvoir constituant et législatif et ne contrôle pas l'institution habilitée à prendre les décisions exécutives les plus importantes. L'Assemblée exerce, il est vrai, un contrôle parlementaire normal sur la Commission. Or, celle-ci est au centre de toute l'action d'Euratom tant par l'exercice de ses pouvoirs propres que par l'obligation faite au Conseil dans la plupart des cas où il est compétent de statuer sur sa proposition. Echappant au contrôle politique direct, le Conseil se trouve ainsi exposé à la critique indirecte de l'Assemblée à travers la Commission, et des Parlements nationaux à travers les membres des Gouvernements siégeant au Conseil. Dans ces conditions, l'harmonie et l'action dépendent essentiellement de l'autorité de la Commission, ani-

matrice constante de la Communauté et trait d'union entre l'Assemblée et le Conseil.

Seule, en définitive, la Cour de Justice détient, comme une Cour Suprême fédérale, un pouvoir communautaire souverain, qui la met en mesure de contribuer d'une façon éminente à la définition et à l'application d'une règle de droit commune dans Euratom.

Les anomalies institutionnelles constatées ne peuvent surprendre. Euratom n'est pas un Etat fédéral, mais la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il serait vain de chercher dans les Communautés européennes actuelles, purement économiques, une structure fédérale pleinement rationnelle, qui suppose une mise en commun du pouvoir politique que les six pays fondateurs d'Euratom n'ont pas encore consentie. Par contre, on ne peut sous-estimer l'ampleur de l'entreprise dans laquelle ils sont engagés. A cet égard, Euratom ne peut être considéré indépendamment de la Communauté économique européenne et de la Communauté charbon-acier. L'étroite union des trois Communautés, indispensable pour assurer une politique économique européenne cohérente et d'ailleurs rendue inévitable par l'existence d'institutions uniques, donne à l'Europe de nouvelles dimensions. Il ne s'agit pas seulement d'un changement d'échelle permettant de trouver des solutions à des problèmes économiques qui excèdent les possibilités des nations isolées.

L'esprit des Européens puise dans la révolution contemporaine une lucidité et une vigueur nouvelles qui transforment l'Europe. Avec les autres Communautés, Euratom démontre que les Européens savent s'unir pour créer. En stimulant en Europe occidentale à la fois le développement des industries nucléaires et l'aspiration des hommes vers l'unité, Euratom contribue à libérer deux sources d'énergie

considérables, dont la deuxième est sans aucun doute plus puissante et, bien comprise, la plus nécessaire à la paix du monde comme aux Européens eux-mêmes.
