

Le rôle de l'AIEA dans le renforcement des mesures de protection physique des matières et installations nucléaires

par Wojciech Morawiecki

I. Introduction

Conformément à diverses résolutions de la Conférence générale, l'AIEA a élaboré au cours des trois dernières années un programme d'ensemble visant à renforcer la protection physique des matières, installations et transports nucléaires.

Ce programme comporte actuellement les projets suivants, dont certains à titre d'activité permanente et à long terme:

1. Formulation de directives sur les niveaux et les mesures convenables de protection physique des matières nucléaires.
2. Aide aux Etats Membres pour l'élaboration d'instruments juridiques de coopération internationale, en particulier pour la négociation d'une convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires.
3. Assistance technique en matière de protection physique, consistant à fournir aux Etats Membres, sur leur demande, des services d'experts et des bourses de perfectionnement.
4. Organisation de stages pour former des spécialistes de la protection physique.
5. Publication de guides pratiques sur les systèmes de protection physique pour divers types d'installations nucléaires.
6. Création à la bibliothèque de l'Agence d'une banque de données sur la protection physique des matières et installations nucléaires.

II. Responsabilités des Etats et nécessité d'une coopération internationale

La protection physique des matières et installations nucléaires placées sous la juridiction ou le contrôle d'un Etat relève de la seule compétence dudit Etat. Cette responsabilité n'est qu'un aspect de la mission fondamentale de l'Etat, qui est de maintenir l'ordre public et la sécurité.

Cependant, il paraît légitime aussi que les Etats veuillent savoir dans quelle mesure les autres Etats s'acquittent de cette responsabilité. Les actes de terrorisme nucléaire pouvant avoir des répercussions graves sur le plan international, une protection physique défectueuse dans un Etat risque de constituer un danger pour d'autres Etats. Ainsi, tous ont intérêt à ce que la protection physique des matières et installations nucléaires soit convenablement assurée dans tous les cas où ces matières et installations sont exposées à un risque de vol ou de sabotage.

M. Morawiecki, fonctionnaire de l'AIEA, est chargé de la coordination des programmes de protection physique.

La nécessité d'une coopération internationale en ce domaine étant maintenant reconnue, l'AIEA est de plus en plus souvent amenée par ses Etats Membres à entreprendre diverses activités dans ce sens. C'est ainsi que la Conférence générale a encouragé l'action de l'Agence en approuvant en septembre 1975 [1] l'intention de l'Agence d'aider les Etats Membres à mettre au point leurs systèmes nationaux de protection physique et en invitant les Etats Membres et le Directeur général à examiner les moyens de faciliter la collaboration internationale dans l'étude des problèmes de protection physique [2].

Après une série de consultations avec les représentants des Etats Membres, le Directeur général a réuni en mars 1977 un groupe consultatif sur la protection physique, dont des experts de gouvernements de toutes les régions du monde étaient invités à faire partie. Ce groupe consultatif a formulé, quant à l'action de l'Agence en matière de protection physique, une série de recommandations qui ont guidé par la suite les travaux du Secrétariat.

En septembre 1977, la Conférence générale a de nouveau félicité le Directeur général du rôle joué jusque là par l'Agence et elle l'a prié instamment de poursuivre, en consultation avec les Etats Membres, son action en faveur d'une coopération internationale visant à assurer une protection physique satisfaisante des installations et matières nucléaires et, en particulier, à faciliter la mise au point d'une convention internationale qui permette d'organiser cette coopération [3].

III. Principes directeurs pour les politiques nationales

Le Secrétariat de l'AIEA, avec l'aide de consultants de gouvernements, a commencé en 1971 à élaborer des directives concernant la protection physique. A la suite d'une série de réunions d'experts gouvernementaux, un ensemble de recommandations a été élaboré et publié en septembre 1975 dans un document de l'AIEA (INFCIRC/225) sous le titre "La protection physique des matières nucléaires" [4].

Il était entendu que les recommandations contenues dans le document INFCIRC/225 n'étaient pas des directives rigides, et demandaient à être révisées et mises à jour périodiquement. Le Groupe consultatif qui s'est réuni en mars 1977 a procédé à la première révision de ce document et précisé la définition des trois catégories de matières nucléaires pour lesquelles étaient recommandés différents niveaux et mesures de protection physique [5]. Il faudra peut-être modifier encore ce texte à l'avenir pour tenir compte de l'évolution de la situation et du progrès des techniques de protection physique.

Les recommandations formulées dans le document INFCIRC/225 ont été favorablement accueillies et largement acceptées par les Etats Membres intéressés qui y ont vu un instrument utile pour l'étude ou l'amélioration de leurs propres systèmes de protection physique. Certains s'en sont inspirés pour établir leurs règlements nationaux en la matière.

Dans les communications adressées au Directeur général au début de l'année 1978 [6], un groupe de seize Etats est convenu notamment de critères permettant de définir les niveaux de protection physique posés comme condition à l'exportation de matières et d'équipement nucléaires. La définition des niveaux minimum de protection physique et, en particulier, la classification des matières nucléaires proposée dans ces communications étaient conformes aux recommandations contenues dans le document INFCIRC/225/Rev.1.

IV. Elaboration d'instruments juridiques internationaux

Des obligations en matière de protection physique ont fait d'abord leur apparition dans quelques accords intergouvernementaux bilatéraux sur la coopération aux fins de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la fourniture d'équipements et de matières nucléaires bien spécifiés.

Par la suite, des clauses spéciales relatives à la protection physique ont été incorporées dans certains accords bilatéraux et trilatéraux conclus par les Etats (en particulier par les Etats parties aux accords susmentionnés) avec l'AIEA en vue de soumettre au système de garanties de l'Agence les matières et les équipements nucléaires visés. Le premier de ces accords a été l'accord de garanties conclu le 26 février 1976 entre l'Agence, le Brésil et la République fédérale d'Allemagne, dont l'article 19 précise: *"Chaque gouvernement contractant tient l'Agence au courant des mesures qu'il prend pour garantir la protection physique des matières nucléaires, des installations nucléaires et des équipements spécifiques"* [7].

Depuis, certains accords de garanties ont cité expressément les recommandations de l'AIEA concernant la protection physique. C'est ainsi que l'accord du 2 mars 1977 conclu entre l'Agence et le Pakistan sur l'application de garanties au sujet de la fourniture de concentrés d'uranium par le Niger stipule dans son article 16: *"Le Pakistan prend toutes les mesures nécessaires pour la protection physique des matières, équipements et installations nucléaires visés par le présent Accord et observe les recommandations de l'Agence concernant ces mesures"* [8].

D'autres accords de garanties prévoient également des consultations avec l'Agence au sujet de la protection physique. Par exemple, l'accord du 22 juillet 1977 conclu entre l'Argentine et l'Agence sur l'application de garanties dans le cadre d'un accord de coopération entre l'Argentine et le Canada stipule dans son article 24: *"Le Gouvernement de la République argentine prend toutes mesures utiles pour assurer la protection physique des matières nucléaires, matières, équipements et installations dont l'inscription à l'inventaire est requise et s'inspire des recommandations de l'Agence en ce qui concerne lesdites mesures. Le Gouvernement de la République argentine et l'Agence se consultent de temps à autre au sujet de la protection physique. Le Gouvernement du Canada est invité à participer à ces consultations"* [9].

L'accord conclu le 10 février 1977 entre le Canada, l'Espagne et l'Agence sur l'application des garanties a ceci d'intéressant qu'il donne des précisions sur les critères retenus pour la protection physique. Aux termes de l'article 27 de cet accord, *"chaque Gouvernement prend toutes mesures utiles pour assurer la protection physique des matières nucléaires, matières, équipements et installations dont l'inscription à l'inventaire le concernant est requise; suit les recommandations de l'Agence en ce qui concerne lesdites mesures et respecte au moins les niveaux de protection physique qui sont définis à l'appendice C du présent Accord. Les Parties se consulteront de temps à autre au sujet de la protection physique"*. L'appendice de cet accord donne une définition des trois catégories de matières nucléaires et une classification des niveaux minimum de protection physique qui correspondent étroitement aux recommandations formulées dans le document de l'Agence INFCIRC/225 [10].

D'après les exemples qui précèdent, il semble que se fasse jour une pratique [11] et, de la part de l'Agence, une tendance consistant à faire figurer dans les accords de garanties des dispositions spécifiques relatives à la protection physique et renvoyant, expressément ou non, aux recommandations élaborées à cet égard sous les auspices de l'Agence. Ces dispositions sont pour le moment assez générales et n'impliquent guère pour l'Agence que

le droit d'être informée et consultée. Néanmoins, depuis quelque temps, on reconnaît de plus en plus la nécessité de négocier un accord international multilatéral relatif à la protection physique.

En juin 1977, le Directeur général a fait distribuer à tous les Etats Membres de l'Agence le texte d'un projet de convention sur la protection physique des installations, matières et transports nucléaires préparé par les Etats-Unis.

A la suite d'une série de consultations officieuses avec les représentants des Etats Membres, le Directeur général a invité tous les Etats Membres à se réunir pour étudier la rédaction d'une convention, et a mis à cette fin les services du Secrétariat à leur disposition au Siège de l'AIEA à Vienne.

En septembre 1977 par sa résolution GC(XXI)/RES/350, la Conférence générale a approuvé cette initiative et invité tous les Etats Membres à appuyer l'action du Directeur général pour faciliter l'élaboration d'une convention sur la protection physique des installations, matières et transports nucléaires, qui puisse être adoptée par le plus grand nombre d'Etats possible.

La première réunion de représentants gouvernementaux pour étudier la rédaction d'une convention sur la protection physique des matières nucléaires s'est tenue du 31 octobre au 10 novembre 1977. Trente-six Etats Membres de toutes les régions du monde y ont participé. Plusieurs autres Etats et organisations internationales intéressées ont envoyé des observateurs.

Peu après l'ouverture de cette réunion, deux groupes de travail ont été créés, l'un sur les questions techniques, l'autre sur les questions juridiques. Les rapports de ces groupes de travail, qui ont été adoptés par la réunion, ont fait apparaître un progrès vers la solution de certaines questions de fond et de forme que soulevait le projet initial. Le problème essentiel, sur lequel l'accord ne s'est pas encore fait, est celui de la portée de la convention, c'est-à-dire le point de savoir si celle-ci doit s'appliquer uniquement aux matières nucléaires en cours de transport international ou également aux matières nucléaires utilisées ou stockées dans des installations nationales.

Les participants avaient décidé de poursuivre les négociations sur la convention à une session ultérieure, qui se tiendrait du 10 au 20 avril 1978. A cette deuxième session, les groupes de travail ont continué à avancer dans l'examen des questions techniques et juridiques, comme le prouve l'accord réalisé sur le texte de plusieurs articles et annexes techniques. Le nombre des réserves formulées ou des variantes proposées à propos d'autres projets d'articles a par ailleurs diminué. Cependant, les participants n'ont pu cette fois encore se mettre d'accord sur la portée de la convention. La négociation ne pouvant progresser tant que cette question n'aura pas été résolue, les participants ont décidé de tenir une réunion spéciale du 4 au 8 septembre 1978. Ils ont également décidé de tenir une autre session du 5 au 16 février 1979, à laquelle ils espèrent s'entendre sur un texte de convention qui puisse faire l'objet d'un large accord.

V. Fourniture de services d'experts et octroi de bourses

Dans une circulaire qu'il a adressée le 7 juillet 1977 aux Etats Membres connus pour avoir une expérience pratique des questions de protection physique, le Directeur général a invité ces Etats à appuyer le programme d'assistance technique de l'Agence dans ce domaine:

- a) en fournissant des experts spécialistes de divers aspects de la protection physique, qui seraient envoyés aux Etats Membres sur leur demande pour les aider à mettre sur pied ou à améliorer leurs systèmes nationaux de protection physique ou à résoudre des problèmes concrets de protection physique;
- b) en étudiant la possibilité d'offrir des bourses de trois à six mois pour former du personnel des Etats Membres dans divers domaines de la protection physique;
- c) en envisageant d'accueillir des scientifiques des Etats Membres intéressés pour leur permettre de se familiariser avec les techniques, les procédures, le matériel et le fonctionnement de systèmes de protection physique perfectionnés.

Un nombre considérable de gouvernements ont répondu favorablement à cette invitation, et ont déclaré leur intention d'aider à donner satisfaction à une partie ou à la totalité des demandes présentées à cet égard par les voies habituelles et dans le cadre normal des programmes d'assistance technique de l'Agence. Plusieurs demandes d'assistance en matière de protection physique sont déjà parvenues à l'Agence. On espère que les offres d'assistance qui ont déjà été faites et celles qui devraient l'être bientôt permettront à l'Agence de répondre comme il convient à ces demandes.

VI. Cours de formation

Une réunion de consultants s'est tenue au Siège de l'AIEA en octobre 1977 pour définir les grandes lignes du premier cours de formation sur la protection physique, qui devait s'adresser au personnel des pays commençant à se doter d'un équipement nucléo-énergétique.

Les consultants ont rédigé un rapport dans lequel ils définissaient les objectifs du cours de formation. Ils recommandaient notamment que ce premier stage soit essentiellement destiné aux fonctionnaires des administrations nationales chargées d'élaborer les règlements et de concevoir et d'évaluer les systèmes de protection physique.

Ils recommandaient en outre que pour répondre aux besoins pratiques des pays en développement, le cours porte surtout sur la protection physique des installations et matières nucléaires du type le plus répandu, c'est-à-dire essentiellement des centrales nucléaires alimentées avec de l'uranium naturel ou faiblement enrichi. Le rapport contenait aussi un projet de programme détaillé pour le cours.

Au début de 1978, le Département de l'énergie des Etats-Unis a offert d'organiser en coopération avec l'Agence un cours de formation conforme aux recommandations ci-dessus. Cette proposition a été acceptée par le Directeur général, et les détails de l'organisation et du financement ont été mis au point dans un accord conclu entre les Etats-Unis et l'AIEA.

Ainsi le premier cours interrégional de formation à la protection physique se tiendra du 1er au 15 novembre 1978 aux Laboratoires Sandia, à Albuquerque, Nouveau Mexique (Etats-Unis). Son programme reprend celui qu'avait mis au point la réunion de consultants de l'AIEA. Le directeur du cours a été désigné par les Etats-Unis, et le conseiller technique par l'Agence. L'enseignement sera assuré par des professeurs des Etats-Unis et d'autres Etats Membres.

Bien que ce cours s'adresse essentiellement à des participants des pays en développement remplissant les conditions requises par les règlements du PNUD pour recevoir une assistance technique, un petit nombre de candidats d'autres pays pourront également y

participer à condition que leurs frais de participation soient pris en charge par leur Gouvernement.

On espère que d'autres stages de formation à la protection physique seront organisés régulièrement à l'avenir par les Etats Membres en coopération avec l'Agence.

VII. Publication de guides pratiques

Une réunion de consultants s'est tenue au Siège de l'AIEA en octobre 1977 pour discuter d'une publication de l'AIEA qui traiterait d'un système d'ensemble de protection physique pour les centrales nucléaires, tenant compte des risques de sabotage de divers types. Le groupe consultatif avait fait valoir auparavant qu'une publication qui viendrait compléter les recommandations contenues dans le document INFCIRC/225, concernant essentiellement la protection de matières nucléaires spéciales contre le vol, pourrait être d'une grande utilité pratique pour de nombreux pays qui jettent actuellement les bases de leurs programmes nucléo-énergétiques en construisant une centrale nucléaire.

Les consultants ont rédigé un rapport dans lequel ils recommandaient que l'on prépare un manuel intitulé "Principles of Physical Protection of Nuclear Power Plants" pour le publier dans la Collection Rapports techniques de l'AIEA. Vu que le cours de formation dont il est question plus haut aura le même objectif, à savoir aider les pays qui se dotent d'une industrie nucléo-énergétique à former leurs spécialistes de la protection physique, et étant donné que le cours et la publication devraient tous les deux porter sur les centrales nucléaires, les consultants ont également recommandé que les textes des conférences et autres documents provenant du cours soient inclus dans le manuel et que les responsables du stage en assurent la mise au point définitive. Une fois le projet révisé par un comité technique d'experts, l'AIEA pourrait publier le manuel en 1979.

Des publications de l'AIEA concernant la protection physique d'autres installations ou transports nucléaires pourraient être envisagées par la suite.

VIII. Service de banque de données

Le Secrétariat de l'Agence est en train de mettre sur pied une banque de données sur la protection physique des matières et installations nucléaires, dont le rôle sera de rassembler, traiter et mettre à la disposition des Etats Membres intéressés des renseignements non confidentiels sous forme d'ouvrages, d'articles, de communications et d'autres publications, ainsi que les règlements nationaux relatifs à la protection physique que les Etats Membres voudront bien communiquer. Sur l'invitation du Directeur général, plusieurs Etats Membres ont offert de fournir des informations pertinentes.

La bibliothèque de l'Agence sera chargée du fonctionnement de la banque de données. On prévoit de publier un bulletin bibliographique sur la protection physique, contenant des renseignements bibliographiques et des résumés de publications concernant la protection physique. La bibliothèque coopère directement avec les centres nationaux spécialisés et utilise également les ressources et installations du Système international de documentation nucléaire (INIS).

Références

- [1] Pour les activités antérieures, voir les articles publiés dans le Bulletin de l'AIEA, Vol. 17, No 2, avril 1975 et vol. 18, No 1, février 1976.
- [2] GC(XIX)/RES/328.

- [3] GC(XXI)/RES/350.
- [4] La Conférence générale a pris note avec satisfaction de cette publication dans sa résolution GC(XIX)/RES/328.
- [5] La version révisée de ce document a été publiée en juin 1977 sous la cote INFCIRC/225/Rev. 1.
- [6] INFCIRC/254 et 254/Add. 1: Communications reçues de certains Etats Membres concernant les directives applicables à l'exportation de matières, d'équipements et de technologie nucléaires.
- [7] INFCIRC/237, mai 1976.
- [8] INFCIRC/248, juillet 1977. On trouve les mêmes termes dans l'article 18 de l'accord de garanties conclu le 22 juillet 1977 entre l'Argentine et l'Agence pour l'application de garanties à un contrat de coopération entre la Commission argentine de l'énergie atomique et une société d'Allemagne de l'Ouest dans le domaine de la fabrication d'éléments combustibles. INFCIRC/250, novembre 1977.
- [9] INFCIRC/251, novembre 1977.
- [10] INFCIRC/247, mai 1977.
- [11] Cette pratique n'a pas été cependant tout à fait uniforme: certains accords de garanties conclus par l'Agence avec des Etats pendant cette période ne contenaient aucune clause relative à la protection physique.