

Les garanties et le trafic illicite des matières nucléaires: vers un contrôle plus efficace

A maints égards, un système de garanties efficace peut aider les Etats dans leurs efforts pour lutter contre le trafic illicite des matières nucléaires

par Svein
Thorstensen

Les cas de trafic illicite de matières nucléaires qui ont été signalés ont appelé l'attention internationale sur les moyens de lutter contre ce phénomène qui s'est fait jour dans les années 90. Bon nombre des 130 cas confirmés qui ont été signalés à l'AIEA concernent des particuliers qui tentaient de vendre illégalement des sources radioactives employées en médecine ou dans l'industrie et dont l'utilisation ou les mouvements non autorisés constituent un danger pour la santé publique. Certains des autres cas portent sur des échantillons de matières pouvant servir à la fabrication d'armes, qui ont été confisqués à des particuliers. Ces incidents ont éveillé l'inquiétude du public et des gouvernements et incité les autorités à redoubler d'efforts pour prévenir le trafic nucléaire illicite, notamment par une coopération accrue avec les organismes internationaux de soutien comme l'AIEA.

En avril 1996, le sommet de Moscou sur la sûreté et la sécurité nucléaires a souligné toute l'importance d'une collaboration internationale pour lutter contre ce trafic. Réaffirmant leur préoccupation, les dirigeants ont reconnu la nécessité pour les Etats de coopérer aux niveaux bilatéral et multilatéral et par l'intermédiaire de l'AIEA pour mettre en place des systèmes nationaux efficaces de contrôle des matières nucléaires.

Ces dernières années, les Etats ont demandé à l'AIEA d'aider les autorités nationales, régionales et internationales compétentes dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite. Les activités de l'Agence consistent notamment à tenir à jour une base de données qui fait autorité sur les incidents de trafic, à aider à établir des systèmes nationaux de contrôle et à fournir un appui technique en matière de protection physique. Cela implique l'établissement d'une collaboration plus étroite avec les organismes qui se trouvent en première ligne dans

la lutte contre le trafic illicite, en particulier les organes de répression et les services des douanes qui sont responsables au premier chef de la détection et de la prévention.

Dans le présent article, la question du trafic illicite est abordée sous l'angle des garanties nucléaires. On y examine comment certains éléments essentiels d'un système de garanties efficace peuvent épauler les Etats dans leurs efforts pour lutter contre le trafic illicite de matières nucléaires qui pourraient servir à la fabrication d'armes. On y traite en particulier des aspects intéressant la comptabilité et le contrôle des matières nucléaires et de l'assistance technique que les Etats peuvent recevoir pour établir ou renforcer ces systèmes de contrôle. On n'y traite pas en revanche des considérations de radioprotection et de sûreté radiologique liées aux sources radioactives qui peuvent présenter un danger pour la santé publique mais qui ne soulèvent que peu ou pas d'inquiétude du point de vue de la prolifération nucléaire*.

Dans ce contexte, il importe de signaler que l'objet principal des garanties de l'AIEA n'est pas de lutter contre le trafic nucléaire illicite, qui est un problème complexe de sûreté et de sécurité aux dimensions multiples. Tous les Etats — y compris ceux qui ne possèdent pas de matières nucléaires connues sur leur territoire — peuvent être exposés à ce trafic, d'où la nécessité de mener une action coordonnée, non seulement au niveau national mais aussi au niveau international, et de prendre notamment en considération l'appui que prodigueraient les éléments d'un système efficace de garanties nucléaires.

Etablir des mesures efficaces de lutte. Les échanges légitimes de matières nucléaires se font conformément à la réglementation nationale et dans les limites qu'elle trace. Les Etats sont directement

Ancien directeur de division au Département des garanties de l'AIEA, M. Thorstensen est actuellement membre du cabinet du Directeur général adjoint chargé des garanties.

*On trouvera un rapport sur le trafic et les actions de l'Agence dans l'édition 1996 de l'*Annuaire* de l'AIEA (IAEA Yearbook), qui est en vente auprès de la Division des publications de l'AIEA.

responsables de la sécurité des matières nucléaires et doivent veiller à ce qu'elles soient manipulées, contrôlées et comptabilisées correctement. Par conséquent, tout Etat qui est décidé à lutter contre le trafic illicite doit mettre en place un cadre réglementaire solide qui englobe la *prévention*, l'*intervention* et la *formation*.

Prévention. Pour prévenir le trafic illicite, le plus important est de disposer d'un système national efficace de contrôle des matières nucléaires, lequel doit reposer sur une législation et une réglementation qui incorporent les normes modernes et répondent aux obligations et aux engagements pris par l'Etat en vertu des conventions et traités internationaux auxquels il est partie, et comprendre des mécanismes visant à prévenir, détecter et décourager les activités non autorisées au niveau de l'Etat. Les matières nucléaires exigent des systèmes et des procédures de comptabilité et de contrôle, de protection physique et de contrôle des exportations/importations.

Comptabilité et contrôle des matières nucléaires. Un système de réglementation solide qui tient compte de la complémentarité entre la comptabilité et le contrôle des matières, d'une part, et la réglementation relative à leur protection physique et les procédures connexes, d'autre part, est un facteur de dissuasion puissant contre le vol des matières nucléaires. La comptabilité et le contrôle des matières sont destinés à assurer que l'emplacement de toutes les matières nucléaires se trouvant dans un Etat est connu et confirmé par des inventaires périodiques.

Il convient de souligner qu'en vertu des accords de garanties généralisées conclus avec l'AIEA les Etats sont tenus de mettre sur pied un système national de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires (SNCC) sur une base nationale ou régionale. Le SNCC collabore étroitement avec l'AIEA à l'application des garanties et lui fournit régulièrement des renseignements sur les questions concernant le système de comptabilité des matières nucléaires en vigueur et sur le respect par l'Etat de ses obligations en matière de communication de renseignements. Tant au moment de la conclusion d'un accord de garanties généralisées que sur demande expresse, l'AIEA aide les Etats à définir les procédures et les tâches ordinaires du SNCC, au niveau de l'Etat comme à celui de l'installation.

Législation et réglementation. Pour être solide, un système de contrôle national doit reposer sur une législation et une réglementation appropriées. Pour la plupart des Etats, les obligations internationales de base concernant les matières nucléaires sont énoncées dans le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et dans les accords de garanties généralisées conclus en vertu de celui-ci avec l'AIEA. Dans les Etats où un tel accord est en vigueur, l'AIEA doit vérifier la présence des matières nucléaires soumises aux garanties et l'Etat est tenu de lui faire rapport s'il pense que des matières nucléaires ont été ou ont pu être perdues.

L'Agence appuie les activités nationales en matière de législation et de réglementation lorsqu'un Etat le lui demande, parce qu'il veut s'assurer que son cadre juridique et réglementaire satisfait aux normes internationales, compte tenu des engagements qu'il a pris en vertu de conventions et d'accords internationaux.

Protection physique. La protection physique contre le vol ou le détournement non autorisé de matières nucléaires et contre le sabotage des installations nucléaires est un autre aspect de la prévention du trafic illicite. La responsabilité de mettre en place et de faire fonctionner un système complet de protection physique des matières et des installations nucléaires sur le territoire d'un Etat incombe entièrement au gouvernement de cet Etat. Pour qu'une protection physique suffisante soit assurée, les systèmes nationaux doivent instaurer des conditions qui réduisent au minimum les possibilités d'enlèvement non autorisé de matières nucléaires ou de sabotage, permettent de prendre rapidement des mesures étendues pour localiser et récupérer les matières nucléaires manquantes, et réduisent au minimum les effets du sabotage. La réglementation en matière de protection physique et les procédures connexes doivent être conçues de manière à mettre en échec toute tentative de vol et à détecter rapidement tout vol commis.

Les autorités nucléaires d'un certain nombre d'Etats ont demandé à l'AIEA de leur fournir un appui et des conseils techniques dans ce domaine. Pour aider les Etats Membres qui demandent certains types d'assistance, l'AIEA a créé, en avril 1996, un service consultatif international sur la protection physique, dans le cadre duquel une équipe internationale d'experts examine les programmes nationaux de réglementation concernant la protection physique des matières nucléaires et/ou la mise en œuvre de systèmes de protection physique dans des installations nucléaires déterminées. L'AIEA a aussi fourni dans un certain nombre d'Etats une formation étendue en matière de protection physique au personnel qui en est chargé.

Contrôle des exportations/importations. Un système national efficace de contrôle des exportations et des importations permet d'empêcher les mouvements transfrontières non autorisés de matières nucléaires. Les Etats instituent ces mesures au moyen de leur législation et de leurs systèmes nationaux de contrôle de la manipulation et de l'utilisation de ces matières.

Pour exercer ce contrôle, il faut recourir non seulement aux systèmes et procédures spéciaux qui sont utilisés dans le domaine nucléaire, mais aussi aux éléments classiques de l'infrastructure de lutte contre le trafic d'un Etat, comme les services de répression et les douanes. La mesure dans laquelle ces éléments sont utilisés et la façon dont ils sont organisés et coordonnés dépendront des conditions propres à chaque pays.

Certains éléments des garanties nucléaires sont utiles dans le contexte général des exportations

et des importations. Aux fins d'un système de garanties renforcé, l'AIEA demande des pouvoirs juridiques complémentaires qui lui permettraient d'exiger des Etats ayant conclu des accords de garanties généralisées qu'ils lui communiquent des renseignements sur leurs exportations et importations de matières nucléaires et de matières et d'équipements non nucléaires spécifiés, ainsi que de vérifier si les chiffres des exportations et des importations sont compatibles avec les renseignements dont elle dispose au sujet des programmes nucléaires des Etats. Elle améliore sa base de données en y ajoutant des renseignements qu'elle extrait de publications librement accessibles, qu'elle recueille lors de ses activités de vérification, qui lui sont fournis par les gouvernements ou qu'elle obtient d'une autre manière. Ces activités, qui sont des éléments importants d'un système de garanties renforcé, peuvent appuyer les efforts conjoints que déploient les Etats pour lutter contre le trafic illicite.

Intervention. La responsabilité de détecter les activités de trafic illicite sur le territoire de l'Etat et d'intervenir ne peut être assumée que par les autorités nationales. Il n'existe cependant pas d'exigence minimale précise quant aux mesures nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité.

Dans certains pays, les infrastructures de lutte contre le trafic — qui comprennent les administrations compétentes, notamment les services des douanes, la police, le secteur nucléaire, les services de renseignements et la défense — coopèrent et coordonnent leurs efforts. Les menaces et les scénarios d'intervention sont définis. Le personnel est formé aux questions concernant le nucléaire (par exemple, dans les écoles pour les agents des douanes et de la police). Du matériel de détection des matières nucléaires est disponible, des règles et des procédures sont fixées et le public est informé. Ce sont là de bons modèles dont les autres Etats peuvent s'inspirer.

Il appartient à chaque Etat de déterminer, en fonction de la menace que représente pour lui le trafic nucléaire illicite, s'il doit se doter d'une infrastructure solide et prendre les mesures connexes. Pour certains Etats, des arrangements moins formels suffiront, tandis que d'autres auront besoin de plus.

A l'heure actuelle, il se peut que les connaissances en matière de réglementation et la coordination interorganisations nécessaires pour lutter efficacement contre le trafic illicite fassent encore défaut dans certains Etats, y compris dans ceux qui ont créé un SNCC. D'autre part, un grand nombre d'autres pays qui ne détiennent pas de matières nucléaires ne possèdent pas de système de contrôle nucléaire et n'ont pas pris non plus de mesures pour lutter contre le trafic bien que le risque de trafic soit élevé dans la zone où ils se trouvent.

Formation. Si l'Etat décide de prendre des mesures sérieuses pour lutter contre le trafic illicite, il lui faudra former le personnel de tous les services compétents aux divers aspects de cette lutte,

notamment à l'utilisation du matériel et à l'établissement de programmes conjoints en vue d'une coordination interorganisations efficace. L'étendue de la formation à dispenser pour mettre en place ou améliorer les infrastructures de lutte contre le trafic dépendra du nombre d'Etats qui décident d'en établir ainsi que des objectifs minimaux à atteindre.

L'appui à la formation contribuera à satisfaire les besoins généraux des Etats et sera accordé aux fins de la création ou de l'amélioration du système de contrôle nucléaire, y compris du SNCC, dans les Etats ayant conclu des accords de garanties généralisées.

Un rôle de soutien en évolution. A maints égards, certains éléments essentiels d'un système de garanties nucléaires efficace apportent aux Etats un concours précieux dans leurs efforts pour lutter contre le trafic illicite de matières nucléaires. L'application de nouvelles mesures de renforcement des garanties permettra de donner davantage l'assurance que *toutes* les matières nucléaires de ces pays sont soumises aux garanties et sont efficacement contrôlées par le SNCC. Au fur et à mesure que les Etats seront plus nombreux à décider d'instituer des systèmes nationaux de contrôle, les risques de trafic illicite d'articles nucléaires soumis aux garanties diminueront. Toutefois, la menace que représente le trafic illicite transfrontière restera entière tant que certains Etats n'auront pas de systèmes de contrôle nucléaire ni d'infrastructures coordonnées de lutte contre le trafic.

Comme l'ont fait remarquer les participants au sommet de Moscou, il faut entreprendre une action commune pour prévenir les mouvements et les ventes non autorisés de matières nucléaires. C'est dans cet esprit que l'AIEA, dans le cadre de son rôle général de soutien, répond aux demandes des Etats qui cherchent à se doter des moyens de lutte contre le trafic ou à les améliorer, notamment par la coordination interorganisations. A cet égard, il est important d'établir et de maintenir une collaboration étroite avec les organismes compétents, en particulier l'Organisation mondiale des douanes et Interpol, ainsi qu'avec des organes régionaux comme EURATOM et EUROPOL, pour assurer une coordination concrète entre les différents organes nationaux concernés par ce problème complexe.

Se conformant aux désirs de ses Etats Membres, l'AIEA apportera son soutien aux pays intéressés pour les aider à prévenir le trafic nucléaire illicite, dans la mesure où ses compétences techniques et ses ressources le lui permettront.