

Circulaire d'information

INFCIRC/735

12 décembre 2008

Distribution générale

Français

Original : Anglais

Communication datée du 22 septembre 2008 reçue de la mission permanente de l'Allemagne auprès de l'Agence concernant la proposition allemande de projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement

Le Secrétariat a reçu de la mission permanente de l'Allemagne auprès de l'Agence une communication datée du 22 septembre 2008 faisant suivre un document présentant les grandes lignes de la proposition allemande de « projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement (MESP)».

Conformément à la demande formulée dans cette communication, le document intitulé « Projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement (MESP) – Nouveau regard sur l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire » est reproduit ci-après pour l'information des États Membres.

Projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement (MESP) – Nouveau regard sur l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire

En réponse à l'initiative de 2006 du Directeur général de l'AIEA sur les approches multilatérales pour l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a soumis à l'AIEA, le 4 mai 2007, un document de travail proposant l'établissement d'une usine multilatérale d'enrichissement de l'uranium dans une zone administrée par l'AIEA (INFCIRC/704). Après des discussions au niveau d'experts avec le Secrétariat de l'AIEA, des exposés présentés à diverses audiences et l'affinage de la proposition, l'Allemagne a soumis le 30 mai 2008 une mise à jour intitulée « Assurer l'accès au combustible nucléaire et à des services d'enrichissement – Projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement (MESP) » (INFCIRC/727) et a commencé à élaborer des suggestions pour deux modèles d'accord nécessaires pour mettre en œuvre la proposition.

Cette proposition fournit une opportunité aux États intéressés qui souhaitent avoir accès eux-mêmes à des capacités d'enrichissement indépendantes des détenteurs de la technologie. Loin de contrarier les autres propositions sur l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire présentées dans le document GOV/INF/2007/11, la proposition allemande les complète. Elle diversifie encore les possibilités offertes par les diverses propositions parmi lesquelles un État peut choisir. À long terme, on peut élaborer l'interface entre les diverses propositions pour créer des synergies. Par exemple, la société d'enrichissement créée dans le cadre du MESP pourrait abriter et gérer un stock tampon ou une réserve physique de combustible nucléaire qui, entre autres, serait utilisé(e) par l'AIEA.

La proposition allemande repose sur deux piliers :

- Les États intéressés établiraient une ou plusieurs sociétés multilatérales d'enrichissement. Celles-ci travailleraient dans les conditions normales de marché comme de nouveaux acteurs sur le marché international de l'enrichissement.

- Les sociétés d'enrichissement seraient établies dans une région administrée par l'AIEA.

Encouragé par l'intérêt suscité par sa proposition au plan international, le gouvernement allemand souhaite à présent exposer plus en détail les principales caractéristiques du projet.

Il invite tous les États intéressés à participer aux discussions pour affiner encore cette proposition et ultérieurement, la mettre en œuvre.

I. Introduction au MESP

Les États qui choisissent d'exercer leur droit inaliénable d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ont besoin de pouvoir s'approvisionner en combustible nucléaire de manière prévisible et efficiente. Toutefois, les évaluations des États diffèrent en ce qui concerne la fiabilité de cet approvisionnement. L'on craint que celui-ci puisse être interrompu pour des raisons politiques. La proposition allemande tente de sécuriser un approvisionnement fiable et assuré en combustible nucléaire en permettant aux États intéressés de créer un nouvel acteur compétitif sur le marché de l'enrichissement qui utilise une technologie d'enrichissement efficiente, moderne et sûre. Elle fournit aux États une sécurité maximum de l'approvisionnement sans le coût, l'imprévisibilité et le risque de prolifération liés à la création de capacités nationales d'enrichissement. Cette proposition, qui prévoit la construction d'une ou plusieurs installations d'enrichissement sous la supervision exclusive de l'AIEA, vise à réduire au minimum l'influence du détenteur de la technologie sur l'exploitation de ces installations.

Dans le cadre de cette proposition, les États intéressés (appelés « Groupe des États intéressés ») créent une société d'enrichissement commercial (la « Société d'enrichissement ») en tant que nouvel acteur compétitif sur le marché des services d'enrichissement. Ce groupe organise sa coopération conformément à ses propres préférences, et conclut un accord (appelé « Accord de MESP », décrit en détail plus loin) pour participer au projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement.

La Société d'enrichissement fournit ses services en utilisant la technologie éprouvée d'un des détenteurs de la technologie d'enrichissement de l'uranium existants (le « fournisseur de la technologie »). Comme souvent dans de nombreux processus de production industrielle modernes, la société d'enrichissement utilise la technologie autorisée sous licence dans ses activités sans avoir besoin des détails techniques autres que pour la production normale partagée avec d'autres.

Pour éviter l'influence d'autres États sur le projet et réduire au minimum le risque de prolifération, les installations d'enrichissement de la société seraient établies dans un « sanctuaire d'enrichissement multilatéral » (MES) administré par l'AIEA. Celui-ci serait créé par un accord entre l'AIEA et l'État hôte, appelé « Accord avec l'État hôte ».

Comme garantie supplémentaire pour l'approvisionnement en combustible nucléaire, la société d'enrichissement établirait et maintiendrait un stock tampon ou une réserve physique de combustible nucléaire qui serait à la disposition du Directeur général de l'AIEA sur notification à des conditions établies par le Conseil des gouverneurs.

Le MESP offre donc plusieurs niveaux d'assurance de l'approvisionnement :

- Il introduit un nouvel acteur sur le marché de l'enrichissement.
- Il offre pour les États ou leurs industries nationales une occasion de participer activement à la société d'enrichissement nouvellement établie ; et
- Il fournit un mécanisme de réserve d'urgence pour garantir l'approvisionnement en combustible nucléaire.

II. L'accord MESP

Au coeur de la proposition allemande, se trouvent l'établissement d'un groupe d'États intéressés et la création par ceux-ci d'une société d'enrichissement axée sur le marché. Les États participants pourraient décider librement de l'organisation des divers composants de cette société, par exemple en ce qui concerne son siège, le type d'entité qu'elle serait, et si elle appartient à leurs industries nationales ou leur appartient en propre. Toutefois, dans le cadre de l'Accord de MESP, les États participants et l'AIEA conviendraient de certaines règles de base qu'ils observeraient. Certaines des caractéristiques clés sont exposées ci-dessous.

1. Séparation des fonctions, territoire et libération de matières nucléaires

La société d'enrichissement engagerait le fournisseur de la technologie pour la fourniture, l'assemblage, l'établissement, la maintenance, le déclassement et le démantèlement des équipements d'enrichissement. La protection de la technologie serait assurée par une obligation des parties à l'accord de MESP (et donc du Groupe des États intéressés, de la société d'enrichissement et de ses sous-traitants) de respecter les clauses d'un accord entre l'AIEA et le fournisseur de la technologie et/ou son État d'origine sur cette protection. (voir chapitre IV ci-dessous)

La société d'enrichissement fournirait des services d'enrichissement à des fins pacifiques à tous les États à condition que ceux-ci se conforment à une série prédéterminée et fixe de critères liés à l'assurance de l'approvisionnement définis par le Conseil des gouverneurs. Le Directeur général de l'AIEA assurerait la libération des matières nucléaires pertinentes si cette série de critères est respectée. Enfin, la société d'enrichissement maintiendrait un stock tampon ou une réserve physique de combustible nucléaire qui serait à la disposition du Directeur général de l'AIEA.

2. Prescriptions concernant la société d'enrichissement

En ce qui concerne la propriété de la société d'enrichissement, l'accord stipulerait que tous les États du Groupe des États intéressés ou des entités commerciales nommées par eux pourraient détenir des parts de la société, à condition qu'elles observent les critères liés à l'assurance de l'approvisionnement susmentionnés. Aucun État ne pourrait détenir seul une part majoritaire. D'autres États ou leurs industries pourraient, avec l'accord du Groupe des États intéressés, acquérir des parts s'ils respectent les critères liés à l'assurance de l'approvisionnement et deviennent parties à l'accord.

Le Groupe des États intéressés veille au respect par la société d'un certain nombre d'autres prescriptions, dont les plus importantes sont les suivantes : la société doit observer les normes financières internationales et notamment contracter une assurance ou se protéger par d'autres mécanismes de sécurité financière. En outre, elle doit non seulement se soumettre à un audit annuel, mais aussi respecter les principes de la libre entreprise, les normes de sûreté pertinentes de l'AIEA et les prescriptions de sécurité et de garanties.

3. Coûts, responsabilité et autres dispositions

L'accord contiendrait un certain nombre d'autres dispositions techniques et administratives, par exemple pour le règlement des différends. En ce qui concerne les coûts et la responsabilité, l'accord disposerait que le coût de l'administration du territoire alloué au MES, dans la mesure où il ne serait pas couvert par les frais d'administration, serait supporté par le Groupe des États intéressés. L'accord contiendrait en outre une clause par laquelle le Groupe des États intéressés s'engagerait à protéger l'État hôte et l'AIEA contre toute demande de compensation en cas de dommages nucléaires.

III. L'accord avec l'État hôte

L'accord entre l'AIEA et l'État hôte – accord avec l'État hôte – ressemblerait dans une large mesure aux accords de Siège ordinaires, dans lesquels les États hôtes accordent certains droits – y compris des droits sur un territoire défini – aux organisations internationales. Des exemples de tels accords sont l'accord de Siège de l'AIEA avec l'Autriche ou des parties des accords relatifs à l'établissement d'ITER. Toutefois, il peut y avoir des différences dues au fait que dans le cadre du MESP, les sociétés privées exploiteront des installations sensibles sur un territoire « internationalisé ». Un État hôte potentiel devrait remplir certains critères préétablis par l'AIEA.

1. Le MES et son régime juridique

À l'instar de l'accord de Siège de l'AIEA, l'accord avec l'État hôte définirait le territoire pertinent, où sera installé le MES, établirait son inviolabilité et accorderait à l'AIEA le droit d'en réglementer l'accès. En principe, la loi de l'État hôte s'appliquerait dans le MES et de fait, comme mesure d'incitation, cet État pourrait même imposer les sociétés travaillant sur ce territoire. Toutefois, l'AIEA pourrait (comme à son Siège en Autriche), pour les besoins du projet, adopter dans le MES certains règlements qui remplaceraient la loi de l'État hôte. L'AIEA veillerait à ce que les activités dans le MES soient conformes, entre autres, à ses normes de sûreté applicables et aux prescriptions pertinentes de sécurité et de garanties. Elle serait responsable des autorisations, des inspections, de la coercition et du contrôle des importations et des exportations dans le MES. Étant donné que l'AIEA n'aurait pas la capacité administrative d'octroyer toutes les autorisations qu'exige une telle opération, l'accord permettrait de déléguer ces tâches, en particulier à l'État hôte approprié ou aux autorités d'autres États. En conséquence, l'AIEA pourrait déléguer à l'État hôte la délivrance de toutes les autorisations nécessaires jusqu'à la mise en service de l'installation, ou on peut envisager qu'elle délègue la procédure d'autorisation à l'État d'origine du fournisseur de la technologie. Toutefois, l'AIEA devrait conserver le contrôle de la supervision quotidienne de l'installation pour éviter des influences indues de l'État hôte ou d'autres sur l'exploitation.

2. Responsabilité

Les risques liés à l'enrichissement de l'uranium sont faibles comparés à ceux de l'exploitation des centrales nucléaires. Toutefois, l'accord doit prévoir un cadre juridique pour une telle éventualité potentielle. La responsabilité civile serait régie par la Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires. L'État hôte accepterait d'adhérer à cette convention et à d'autres accords pertinents. Aux termes de la Convention de Vienne de 1997, l'État hôte serait l'État de l'installation et la société d'enrichissement en serait l'exploitant. Grosso modo, cela signifie que la responsabilité incomberait exclusivement à la société d'enrichissement et qu'une assurance adéquate ou une autre sécurité financière serait garantie à travers l'accord de MESP. Comme souvent dans les accords de Siège, l'État hôte lui-même ne serait ni responsable ni comptable des activités effectuées sur le territoire « internationalisé »

3. Comité conjoint

Le fonctionnement de l'accord avec l'État hôte serait supervisé par un comité conjoint composé d'un représentant de l'AIEA, d'un représentant de cet État et, pour les discussions relatives aux sujets

touchant aux intérêts des sociétés d'enrichissement, d'un représentant de chacune des sociétés d'enrichissement concernées.

4. Autres dispositions

L'accord contiendrait d'autres dispositions communes à la plupart des accords de siège, y compris en ce qui concerne les services publics à fournir par l'État hôte, la protection du MES, les situations d'urgence, la sécurité de l'État hôte, les privilèges et immunités de l'AIEA, de son personnel, de ses experts et des représentants auprès de l'Agence, ainsi que les visites et le séjour des personnes chargées de l'exploitation du MES.

IV. Protection la technologie d'enrichissement et des matières nucléaires

Le projet nécessiterait des dispositions sur la protection de la technologie entre l'État hôte du fournisseur de la technologie et l'AIEA en tant qu'entité qui contrôle le territoire. Ces dispositions devraient être reflétées dans le MESP et l'accord de MESP et régiraient l'accès à certains domaines technologiques et à certaines informations, et l'État hôte et l'AIEA devraient les respecter dans l'accord avec l'État hôte. Il existe déjà des accords de ce genre entre le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne d'un côté et les États-Unis d'Amérique et la France respectivement de l'autre.

Les informations et les produits sensibles à destination ou en provenance du MES seraient transportés dans des « valises du MESP » (calquées sur le modèle des valises diplomatiques), qui seront marquées de telle manière qu'elles seront inviolables et ne pourront être ouvertes, fouillées ou interceptées. L'État hôte faciliterait le transport de ces valises, et le passage de leurs transporteurs et des transporteurs d'autres produits essentiels pour le projet à travers son territoire.