

PROTOCOLES DE GARANTIES RENFORCÉES : PROGRÈS ET PERSPECTIVES

BY JAN PRIEST & LAURA ROCKWOOD

Le 15 mai 1997, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé un modèle de nouvel instrument juridique visant à renforcer l'efficacité et à améliorer l'efficience du système des garanties de l'AIEA : le Modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA. Il s'agissait là de la plus importante révision du système des garanties de l'Agence opérée depuis l'adoption, dans les années 70, des premiers principes directeurs applicables aux accords de garanties généralisées conclus avec les États non dotés d'armes nucléaires en vertu du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Le présent article décrit en termes généraux les éléments du Modèle de Protocole additionnel et examine les progrès accomplis et les perspectives qui s'ouvrent en matière de conclusion de Protocoles additionnels avec les États.

HISTORIQUE

Bien qu'initialement conçu pour être utilisé en rapport avec les obligations contractées par les États non dotés d'armes nucléaires au titre du TNP, le document de l'AIEA publié sous la cote INFCIRC/153 (corrigé)

a servi de base aux accords de garanties généralisées conclus avec d'autres États également.

Les accords de garanties généralisées se distinguent des autres types d'accord de garanties de l'AIEA, notamment des accords dits "de soumission volontaire" et des accords relatifs à des éléments particuliers basés sur le document INFCIRC/66/Rev. 2 conclus avec plusieurs autres États*.

En vertu des accords de garanties généralisées, l'Agence a le droit et l'obligation de veiller à ce que toute source ou toute matière fissile spéciale utilisée dans le cadre de toutes les activités nucléaires pacifiques de l'État soit soumise aux garanties, et que des garanties s'appliquent effectivement à ces matières. L'obligation de l'Agence ne se limite pas aux matières et installations nucléaires effectivement déclarées par un État; elle s'étend également à celles qu'il est obligatoire de déclarer. De même, le droit de l'Agence à l'information et son droit d'accès aux installations et à d'autres emplacements ne se limitent pas aux renseignements, installations, emplacements ou matières déclarés par l'État. Le droit qu'à l'Agence d'effectuer

des inspections régulières se limite cependant au périmètre d'une installation nucléaire ou à d'autres emplacements contenant des matières nucléaires, par lesquels des matières nucléaires sont censées passer (points stratégiques).

L'accès à des sites "non déclarés" ou à des emplacements soupçonnés de contenir des matières nucléaires "non déclarées" a toujours été possible en vertu des dispositions standard d'inspection spéciale INFCIRC/153. Ces dispositions, cependant, n'ont pas été interprétées par les États membres de l'AIEA comme un droit illimité permettant à l'Agence d'effectuer des "opérations d'investigation" visant à détecter des matières ou des activités nucléaires non déclarées en l'absence totale d'éléments indiquant l'existence éventuelle de telles matières ou activités.

Avant les années 90, l'Agence n'a que rarement effectué des inspections spéciales afin de vérifier l'absence de matières ou d'activités non déclarées. Mais même alors, elle n'a sollicité l'accès qu'à des emplacements que l'État avait déclarés à l'Agence. Des renseignements suffisamment précis donnant à

**Les accords de garanties généralisées sont des accords conclus conformément au document de l'AIEA paru sous la cote INFCIRC/153 (Corr.), qui oblige les États parties à soumettre aux garanties toutes les matières nucléaires utilisées par eux à des fins pacifiques et leur interdit de détourner ces matières pour fabriquer des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Des accords de soumission volontaire ont été conclus avec la Chine, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni. Des accords de type INFCIRC/66/Rev.2 sont appliqués à Cuba, en Inde, en Israël et au Pakistan.*

Mme Priest dirige la Section de vérification, de sécurité des matières et de politique des garanties au bureau des relations extérieures et de la coordination des politiques de l'AIEA. Mme Rockwood est conseiller juridique principal à la Division juridique de l'AIEA.

penser que l'accès à des emplacements non déclarés était nécessaire dans un État particulier n'avaient jamais été communiqués à l'AIEA. En outre, certains États continuaient d'émettre d'importantes réserves politiques quant à l'exercice de ce droit par l'AIEA.

Ce n'est qu'en 1990-1991 qu'un consensus politique suffisant s'est fait jour en faveur d'un exercice intégral de l'autorité de l'AIEA permettant à cette dernière de donner des assurances améliorées quant à l'absence – dans un État ayant conclu un accord de garanties généralisées – de matières et d'activités nucléaires non déclarées.

À la fin de la guerre froide, la perception des questions de sécurité par les États a changé. La communauté internationale a souhaité que l'on s'emploie plus activement à éliminer le risque présenté par les armes de destruction massive. Lors de la Conférence d'examen du TNP en août 1990, les États parties se sont félicités d'une étude réalisée par l'Agence sur la question. Cette étude préconisait, plus précisément, d'examiner le champ et les modalités d'application d'inspections spéciales qui seraient effectuées dans les États ayant conclu des accords de garanties TNP et où des incertitudes subsistaient quant

au respect, par un État, de la finalité du TNP et, en particulier, quant au fait de savoir s'il avait déclaré à l'Agence toutes les matières nucléaires devant être soumises aux garanties.

Cette évolution s'est expliquée, en grande partie, par les inquiétudes croissantes liées au respect, par l'Iraq et par la République populaire démocratique de Corée (RPDC), des obligations contractées par ces pays au titre du TNP.

C'est la découverte, en 1991, du programme clandestin d'armement nucléaire de l'Iraq qui a confirmé et clairement mis en lumière la nécessité et l'importance, pour l'AIEA, d'offrir des assurances non seulement quant à l'absence de détournement de matières nucléaires déclarées, mais également quant à l'absence d'activités nucléaires non déclarées dans les États ayant conclu des accords de garanties généralisées. Cette mission a été réaffirmée par les États membres de l'AIEA dans la demande collective d'assurances qu'ils ont formée concernant l'exhaustivité de la déclaration initiale d'inventaire nucléaire faite par l'Afrique du Sud conformément à l'accord de garanties TNP que ce pays avait conclu*.

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord de garanties conclu avec

la RPDC en avril 1992** et forte de son expérience acquise en Iraq et en Afrique du Sud, l'AIEA a pu porter à l'attention de la communauté internationale ses inquiétudes quant à l'existence possible, en RPDC, de matières et d'activités nucléaires non déclarées. Bien que la RPDC eût initialement invité l'AIEA à effectuer des inspections "en tout lieu et en tout temps" pour vérifier sa déclaration initiale d'inventaire nucléaire, la demande, formée par l'AIEA, d'inspection de deux sites particuliers apparemment liés à des déchets nucléaires (et susceptibles d'expliquer les écarts relevés entre la déclaration de la RPDC et les observations faites par l'Agence) a été repoussée.

Cette situation a contraint l'AIEA, en février 1993, de solliciter officiellement, sous la forme d'inspections spéciales, l'accès à ces emplacements et à des renseignements complémentaires. Le rejet de cette demande par la RPDC a entraîné la présentation, au Conseil de sécurité des Nations Unies, d'un rapport sur le non-respect, par la RPDC, de l'accord de garanties qu'elle avait signé et sur l'existence de renseignements donnant à penser que la RPDC n'avait pas déclaré à l'AIEA toutes les matières nucléaires qu'elle était tenue de soumettre aux garanties en vertu de cet accord. Comme l'AIEA n'avait – et n'a toujours – pas le pouvoir de faire appliquer ses accords de garanties, c'était aux membres du Conseil de sécurité qu'il revenait de prendre les mesures qu'ils jugeaient appropriées, y compris en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour répondre aux menaces à la paix et à la sécurité mondiales.

* L'Afrique du Sud a adhéré au TNP en juillet 1991. L'accord de garanties conclu par l'Afrique du Sud en vertu du TNP a été signé et est entré en vigueur le 16 septembre 1991 (document AIEA INFCIRC/394). En mars 1993, l'Afrique du Sud a annoncé qu'elle avait auparavant fabriqué six armes nucléaires, que le programme d'armement avait été interrompu, et que toutes les armes avaient été démantelées avant que l'Afrique du Sud n'adhère au TNP. Le gouvernement a ensuite volontairement accordé à l'AIEA un accès étendu aux emplacements, renseignements et matières afin d'aider les inspecteurs de l'Agence à vérifier l'interruption du programme d'armement.

** L'accord avec la RPDC a été approuvé par le Conseil des gouverneurs le 12 septembre 1991, et a été signé par les deux parties le 30 janvier 1992. L'accord n'est cependant entré en vigueur que le 10 avril 1992.

Collectivement, ces événements ont montré que la force du système des garanties de l'AIEA dépendait de trois éléments interconnectés :

- la mesure dans laquelle l'AIEA est consciente de la nature et de l'emplacement des activités nucléaires et apparentées;
- la mesure dans laquelle les inspecteurs de l'AIEA peuvent physiquement accéder aux emplacements en question pour vérifier de façon indépendante les intentions exclusivement pacifiques du programme nucléaire d'un État;
- la volonté manifestée par la communauté internationale, à travers l'accès au Conseil de sécurité des Nations Unies accordé à l'AIEA, de prendre des mesures à l'encontre des États qui ne respectent pas les engagements qu'ils ont contractés au titre de la non-prolifération.

Le dernier de ces éléments – l'accès au Conseil de sécurité accordé à l'AIEA – a été réaffirmé immédiatement, de même que la volonté du Conseil d'agir promptement et de manière décisive suite à tout rapport signalant le non-respect, par un État, des engagements contractés par ce dernier au titre de la non-prolifération et de son accord de garanties.

À plus long terme, il est aussi apparu clairement aux États membres de l'AIEA que pour que l'Agence puisse offrir des garanties améliorées quant à l'absence de matières nucléaires non déclarées, il était impératif d'actualiser le système des garanties en y intégrant des mesures qui donneraient à l'Agence davantage de moyens pour détecter les activités nucléaires clandestines.

Pour ce faire, on a procédé de

plusieurs façons :

- par l'application de certaines mesures autorisées par les textes juridiques existants – fourniture de renseignements complémentaires sur les installations, recours étendu aux inspections inopinées, prélèvement d'échantillons de l'environnement aux emplacements accessibles aux inspecteurs en vertu des accords existants, et recours à des techniques sophistiquées de télésurveillance des mouvements de matières nucléaires;

- par l'introduction de nouvelles mesures non prévues par les textes juridiques existants – renseignements sur toutes les étapes du cycle du combustible nucléaire des États, des mines d'uranium aux déchets nucléaires, et accès des inspecteurs à ces étapes ainsi qu'à tout emplacement contenant des matières nucléaires destinées à une utilisation non nucléaire; renseignements sur les activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire et inspection de ces activités; renseignements sur tous les bâtiments des sites nucléaires d'un État, et accès à court délai de préavis des inspecteurs à ces bâtiments; renseignements sur la fabrication et l'exportation de technologies sensibles liées au nucléaire et accès des inspecteurs aux emplacements de fabrication et d'importation; prélèvement, lorsque l'AIEA l'estime nécessaire, d'échantillons de l'environnement à des emplacements autres que ceux déclarés par l'État; et arrangements administratifs accélérant la procédure de désignation des inspecteurs, la délivrance de visas à entrées multiples (nécessaires pour effectuer des inspections inopinées) et accès de l'AIEA à des moyens de communication

modernes (systèmes de communication par satellites, par exemple).

ÉLÉMENTS DU PROTOCOLE

Ces mesures, négociées par un comité du Conseil des gouverneurs, forment le Modèle de Protocole additionnel publié comme document de l'AIEA sous la cote INFCIRC/540 (corrigé). Le modèle doit servir de norme pour l'établissement des protocoles additionnels qui seront conclus avec les États ayant signé des accords de garanties généralisées. Le texte comprend un préambule de cinq paragraphes, dix-huit articles et deux annexes.

Préambule. Le texte du Préambule reflète l'axe des négociations : la nécessité de créer un équilibre entre, d'une part, le "désir de la communauté internationale de continuer à promouvoir la non-prolifération nucléaire en renforçant l'efficacité et l'efficience du systèmes des garanties de l'Agence", et, d'autre part, l'obligation de maintenir "la fréquence et l'intensité des activités décrites dans le présent Protocole ... au minimum compatible avec l'objectif consistant à renforcer l'efficacité et à améliorer l'efficience des garanties de l'Agence".

Le texte du paragraphe intermédiaire du Préambule résume certaines des principales préoccupations des États non dotés d'armes nucléaires devant conclure un tel Protocole : "... L'Agence doit tenir compte, dans l'application des garanties, de la nécessité : d'éviter d'entraver le développement économique et technologique de (l'État) ou la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques; de respecter

les dispositions en vigueur en matière de santé, de sûreté, de protection physique et d'autres questions de sécurité ainsi que les droits des personnes physiques; et de prendre toutes précautions utiles pour protéger les secrets commerciaux, technologiques et industriels ainsi que les autres renseignements confidentiels dont elle aurait connaissance".

Article premier. Cet article règle la question juridique de la relation entre le Protocole et l'accord de garanties sous-jacent. Il reflète la position affirmée par le Secrétariat selon laquelle la vocation fondamentale de l'accord de garanties reste inchangée : pour les États ayant conclu un accord de garanties généralisées, l'essentiel consiste toujours à donner l'assurance que les matières nucléaires devant être soumises aux garanties sont effectivement déclarées au titre des garanties, et qu'aucune matière nucléaire devant être déclarée à l'AIEA n'est passée sous silence. Le Protocole avait pour objet de donner à l'AIEA des outils supplémentaires et améliorés lui permettant d'atteindre ce but. Il s'agit donc d'un "ajout" aux accords sous-jacents.

Les dispositions du Protocole ont été rédigées, pour la plupart, de façon à compléter celles du document INFCIRC/153, de nombreuses dispositions dudit document s'appliquant *mutatis mutandis* à la mise en œuvre du Protocole. Il a été convenu, toutefois, que certaines des dispositions de l'accord (désignation des inspecteurs, par exemple) seraient, inévitablement, remplacées par celles du Protocole tandis que d'autres (paragraphe 7 de l'INFCIRC/153, par exemple)

ne s'appliqueraient tout simplement pas à ce dernier.

Ainsi, le texte de l'article premier stipule que les dispositions de l'accord de garanties "sont applicables au présent Protocole dans la mesure où elles sont en rapport et compatibles avec celles de ce Protocole". En cas de conflit entre les dispositions de l'accord de garanties et celles du modèle de Protocole, les dispositions dudit Protocole s'appliquent.

Les articles 2 et 3 du modèle de Protocole ont trait aux "renseignements à fournir".

Article 2. Cet article se divise en trois parties :

a. Renseignements à fournir par l'État à l'Agence, notamment :

- i) activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire ne mettant pas en jeu des matières nucléaires et menées en quelque lieu que ce soit, qui sont financées, autorisées expressément ou contrôlées par l'État ou qui sont exécutées pour son compte. L'importance de ce texte réside dans le fait qu'il exige de l'État qu'il déclare ces activités indépendamment du fait de savoir si elles sont menées sur son territoire ou sur le territoire d'un autre État;
- ii) activités d'exploitation importantes du point de vue des garanties dans les installations et les emplacements hors installation où des matières nucléaires sont habituellement utilisées;
- iii) chaque bâtiment de chaque site et emplacement hors installation de l'État;
- iv) les activités clés spécifiées à l'annexe I du Protocole. Figurent parmi ces activités celles qui, même si elles ne font pas nécessairement appel à des matières nucléaires, sont indispensables aux programmes

du cycle du combustible nucléaire;

- v) mines et usines de concentration d'uranium et usines de concentration de thorium;
- vi) inventaires, exportations et importations de matières nucléaires que les États ne sont actuellement pas tenus de déclarer à l'AIEA en vertu de l'INFCIRC/153 (matières nucléaires dites de "pré garanties");
- vii) matières nucléaires exemptées des garanties (du fait de leur utilisation finale non nucléaire, par exemple);
- viii) déchets de moyenne ou de haute activité contenant du plutonium, de l'uranium fortement enrichi ou de l'uranium 233 pour lesquels les garanties ont été levées;
- ix) équipements et matières non nucléaires spécifiés qui sont indiqués dans la liste figurant à l'annexe II du Protocole;
- x) plans généraux pour les dix années à venir qui se rapportent au développement du cycle du combustible nucléaire;

b. Renseignements que l'État est tenu "dans toute la mesure raisonnablement possible de communiquer à l'Agence", notamment :

- i) activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire ne mettant pas en jeu des matières nucléaires qui se rapportent expressément à l'enrichissement, au retraitement de combustible nucléaire ou au traitement de déchets de moyenne ou de haute activité contenant du plutonium, de l'uranium fortement enrichi ou de l'uranium 233, qui sont menées dans l'État en quelque lieu que ce soit, mais qui ne sont pas financées, expressément autorisées ou contrôlées par l'État ou exécutées pour son compte;

■ ii) activités et identité de la personne ou de l'entité menant de telles activités dans des emplacements déterminés par l'Agence hors d'un site qui, de l'avis de l'Agence, pourraient être fonctionnellement liées aux activités de ce site;

c. Précisions ou éclaircissements sur tout renseignement communiqué en vertu de l'article 2 du Protocole, que les États sont tenus de fournir à la demande de l'Agence.

Article 3. Cet article fixe les délais applicables à la fourniture des renseignements exigés à l'article 2 – déclaration initiale des renseignements demandés aux articles 2.a.i), iii) à v), vi) a), vii) et x) et à l'article 2.b.i), et mises à jour annuelles de ces renseignements; déclarations annuelles sur les exportations et importations de matières nucléaires de "pré-garanties"; rapports trimestriels sur les exportations des équipements et matières non nucléaires spécifiés à l'annexe II du modèle de Protocole; déclarations sur les changements d'emplacement de déchets de haute activité et notification préalable de plans de retraitement de ces déchets.

Articles 4 à 10. Ces articles contiennent les dispositions relatives à l'"accès complémentaire", l'autre pierre angulaire du renforcement des garanties.

L'article 4 décrit les tenants et les aboutissants de l'accès complémentaire : l'accès peut être demandé pour s'assurer de l'absence de matières nucléaires et d'activités non déclarées et pour résoudre des questions liées à l'exactitude et à l'exhaustivité des renseignements communiqués en vertu de l'article 2 ou pour résoudre une contradiction relative à ces

renseignements. Il peut également être demandé dans la mesure nécessaire à l'Agence pour confirmer la déclaration de déclassé d'une installation ou d'un emplacement hors installation.

Un préavis d'au moins 24 heures est requis pour obtenir un accès complémentaire, sauf pour l'accès à tout endroit d'un site qui est demandé à l'occasion de visites aux fins de la vérification des renseignements descriptifs ou d'inspections ad hoc ou régulières de ce site, qui peut être de deux heures mais peut, dans des circonstances exceptionnelles, être inférieur à deux heures.

L'article 4 donne également à l'État la possibilité de clarifier la question ou la contradiction et d'en faciliter la résolution avant que l'accès soit demandé, à moins que l'Agence ne considère que le fait de retarder l'accès nuirait à l'objet de la demande d'accès.

L'article 5 oblige un État à accorder à l'Agence l'accès à tout endroit d'un site d'une installation nucléaire ou d'un emplacement hors installation, à tout emplacement où l'État a déclaré la présence de matières nucléaires (article 2.a. v) viii)), et à toute installation déclassée ou tout emplacement hors installation déclassé. En ce qui concerne d'autres emplacements spécifiés par l'État en vertu de l'article 2.a ou 2.b, si l'État n'est pas en mesure d'accorder un tel accès, il fait "tout ce qui est raisonnablement possible pour satisfaire sans retard aux exigences de l'Agence par d'autres moyens". L'article 5 autorise également l'Agence à prélever des échantillons de l'environnement dans un emplacement précis en tout autre lieu de l'État spécifié

par l'Agence, étant entendu que si l'État n'est pas en mesure d'accorder un tel accès, il fait "tout ce qui est raisonnablement possible pour satisfaire sans retard aux exigences de l'Agence dans des emplacements adjacents ou par d'autres moyens."

L'article 6 spécifie les activités que l'Agence est autorisée à mener dans les différentes catégories d'emplacement énoncés à l'article 5. Il s'agit notamment de l'observation visuelle, du prélèvement d'échantillons de l'environnement; de l'utilisation d'appareils de détection et de mesure des rayonnements, de l'examen des relevés, y compris ceux concernant la production et les expéditions; de la mise en place de scellés et d'autres dispositifs d'identification et d'indication de fraude; et, en consultation avec l'État, d'autres mesures objectives qui se sont révélées possibles du point de vue technique et dont l'emploi a été accepté par le Conseil des gouverneurs.

L'article 7 prévoit l'octroi, en vertu du Protocole, d'un accès réglementé destiné à empêcher la diffusion d'informations sensibles du point de vue de la prolifération, à respecter les prescriptions de sûreté ou de protection physique, ou à protéger des informations exclusives ou sensibles du point de vue commercial. Ce concept est emprunté de la Convention sur les armes chimiques. L'article 7 précise également que ces dispositions n'empêchent pas l'Agence de mener les activités nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations.

L'article 8 prévoit la possibilité, pour un État, d'accorder à l'Agence accès à des emplacements qui s'ajoutent à

ceux visés dans le Protocole. Il dispose également que si un État demande à l'Agence de mener des activités de vérification en tout autre lieu de son territoire, l'Agence fait sans retard tout ce qui est raisonnablement possible pour donner suite à une telle demande.

L'article 9 prévoit le recours, par l'Agence, à un échantillonnage de l'environnement dans une vaste zone du territoire de l'État lorsque le Conseil des gouverneurs a approuvé le recours à cet échantillonnage et les modalités d'application de cette mesure. Comme pour d'autres technologies nouvelles, le recours à l'échantillonnage de l'environnement dans une vaste zone exigerait la tenue préalable de consultations entre l'Agence et l'État.

L'article 10 du modèle de Protocole oblige l'Agence à informer l'État des résultats et conclusions des activités d'accès complémentaire menées, et fixe le calendrier que doit respecter l'Agence pour ce faire.

Articles 11 et 12. Ces articles établissent des procédures simplifiées de désignation des inspecteurs dans l'État et obligent ce dernier, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception d'une demande à cet effet, à délivrer des visas appropriés valables pour des entrées/sorties multiples et/ou des visas de transit, si nécessaire, à l'inspecteur désigné. Les visas éventuellement requis sont valables pour un an au moins et sont renouvelés selon que de besoin afin de couvrir la durée de la désignation de l'inspecteur pour l'État.

Article 13. Cet article prévoit la conclusion d'arrangements subsidiaires, mais ne suspend pas

l'application du Protocole dans l'attente de cette conclusion.

Article 14. Cet article reflète la nécessité de moderniser les systèmes de communication et de transmission des données, reconnaissant à l'Agence le droit à l'établissement de communications libres, y compris la transmission, automatique ou non, d'informations, et à la protection de ces communications. Il confère à l'Agence le droit de recourir à des systèmes de communications directes mis en place au niveau international, y compris des systèmes satellitaires et d'autres formes de télécommunications non utilisées dans l'État.

Article 15. L'obligation faite à l'Agence de protéger les informations confidentielles est soulignée à l'article 15, qui exige l'approbation et le réexamen périodique, par le Conseil, d'un régime visant à assurer une protection efficace contre la divulgation des secrets commerciaux, technologiques et industriels ou autres informations confidentielles dont l'Agence aurait connaissance en raison de l'application du Protocole.

Article 16. Cet article énonce les procédures de modification des annexes techniques du modèle de Protocole. Tout amendement de cet ordre prend effet quatre mois après son adoption par le Conseil des gouverneurs sur avis d'un groupe de travail d'experts à composition non limitée. Ces amendements n'exigeraient donc aucune révision officielle du Protocole pour entrer en vigueur.

Article 17. Cet article permet à l'État de définir si le Protocole entre en vigueur lors de sa signature ou à la date à laquelle l'Agence reçoit de l'État notification écrite que les conditions légales et/ou constitutionnelles

nécessaires à l'entrée en vigueur sont remplies. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités, le modèle de Protocole autorise également l'application provisoire du Protocole par un État après sa signature dans l'attente de son entrée en vigueur.

Article 18. Cet article contient la définition des termes utilisés dans le modèle de Protocole.

ENREGISTREMENT DES PROGRÈS ACCOMPLIS

Bien qu'initialement motivé par des inquiétudes liées à l'efficacité et à l'efficacité des accords de garanties généralisées, le renforcement des garanties s'est rapidement élargi suite à l'inquiétude manifestée par les États non dotés d'armes nucléaires, qui craignaient d'être seuls à assumer le poids des nouvelles mesures. Le sort du modèle de Protocole additionnel dépendait donc, en fin de compte, de la recherche d'un accord portant sur l'inclusion, dans le texte de l'avant-propos du Protocole, d'une référence à l'acceptation des mesures prévues dans le Protocole additionnel par les États ayant conclu des accords de garanties non généralisées. Nombre des États non dotés d'armes nucléaires avaient fait de ce point une condition préalable pour soutenir l'exercice. Ce fut, en effet, l'un des derniers points examinés par le Comité.

Il a, en fin de compte, été convenu d'un texte qui priait le Directeur général :

■ d'utiliser le modèle de Protocole comme norme pour les protocoles additionnels qui doivent être conclus par les États et les autres parties à des accords de garanties généralisées avec

ÉTAT DES PROTOCOLES ADDITIONNELS AUX ACCORDS DE GARANTIES DE L'AIEA

État	Approbation*	Signature	Entrée en vigueur
Allemagne	11/6/98	22/9/98	
Arménie	23/9/97	29/9/97	
Australie	23/9/97	23/9/97	12/12/97
Autriche	11/6/98	22/9/98	
Belgique	11/6/98	22/9/98	
Bulgarie	14/9/98	24/9/98	
Canada	11/6/98	24/9/98	
Chine	25/11/98	31/12/98	
Chypre	25/11/98	29/7/99	
Croatie	14/9/98	22/9/98	
Cuba	20/9/99	15/10/99	
Danemark	11/6/98	22/9/98	
Equateur	20/9/99	1/10/99	
Espagne	11/6/98	22/9/98	
États-Unis	11/6/98	12/6/98	
Finlande	11/6/98	22/9/98	
France	11/6/98	22/9/98	
Géorgie	23/9/97	29/9/97	
Ghana	11/6/98	12/6/98	Application provisoire
Grèce	11/6/98	11/6/98	
Hongrie	25/11/98	26/11/98	
Indonésie	20/9/99	29/9/99	29/9/99
Irlande	11/6/98	22/9/98	
Italie	11/6/98	22/9/98	
Japon	25/11/98	04/12/98	
Jordanie	18/3/98	28/7/98	28/7/98
Lituanie	01/12/97	11/3/98	
Luxembourg	11/6/98	22/9/98	
Monaco	25/11/98	30/9/99	30/9/99
Norvège	24/3/99	29/9/99	
Nouvelle-Zélande	14/9/98	24/9/98	24/9/98
Ouzbékistan	14/9/98	22/9/98	21/12/98
Pays-Bas	11/6/98	22/9/98	
Pérou	10/12/99		
Philippines	23/9/97	30/9/97	
Pologne	23/9/97	30/9/97	
Portugal	11/6/98	22/9/98	
Rép. de Corée	24/3/99	21/6/99	
Rép. tchèque	20/9/99	28/9/99	
Roumanie	9/6/99		11/6/99
Royaume-Uni	11/6/98	22/9/98	
Saint-Siège	14/9/98	24/9/98	24/9/98
Slovaquie	14/9/98	27/9/99	
Slovénie	25/11/98	26/11/98	
Suède	11/6/98	22/9/98	
Uruguay	23/9/97	29/9/97	

* par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA.
État au 15 Janvier 2000

l'Agence. Ces Protocoles devront contenir toutes les mesures figurant dans le modèle de Protocole.

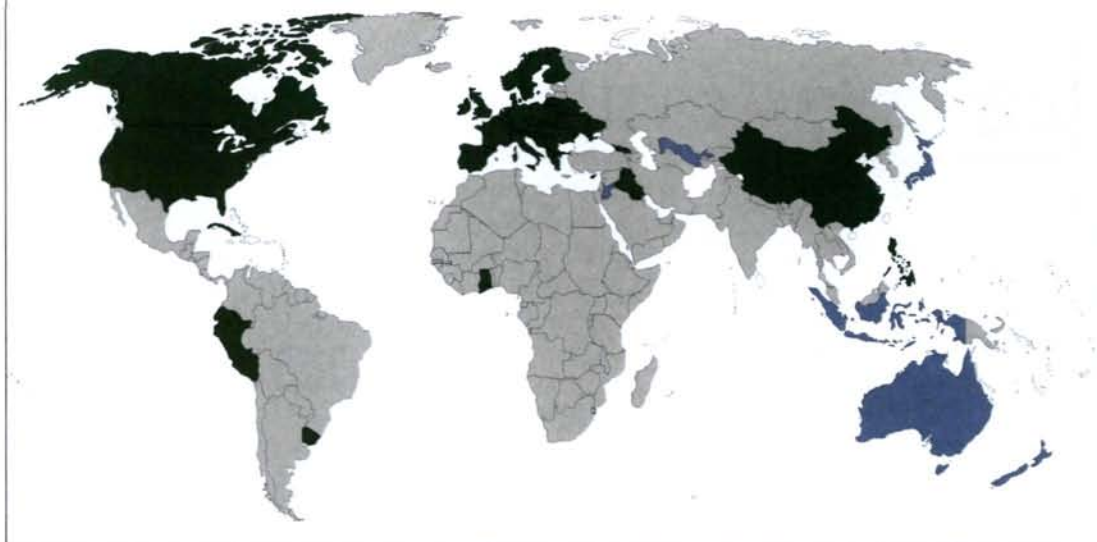
■ de négocier avec les États dotés d'armes nucléaires des protocoles additionnels ou d'autres accords juridiquement contraignants contenant celles des mesures prévues dans le modèle de Protocole dont chaque État doté d'armes nucléaires juge qu'elles peuvent contribuer aux objectifs de non-prolifération et d'efficacité du Protocole si elles sont appliquées à l'égard de cet État et qu'elles sont compatibles avec les obligations qui incombent audit État en vertu de l'article premier du TNP.

■ de négocier des protocoles additionnels avec d'autres États qui sont prêts à accepter des mesures prévues dans le modèle de Protocole en vue d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'efficacité des garanties.

Des protocoles additionnels ont été approuvés par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA avec 41 États non dotés d'armes nucléaires ayant conclu des accords de garanties généralisés et un État (Cuba) non doté d'armes nucléaires ayant signé deux accords de garanties non généralisés (*voir tableau ci-contre*). Huit de ces protocoles additionnels sont déjà en vigueur; un protocole (Ghana) est appliqué provisoirement dans l'attente de son entrée en vigueur, et un autre (Géorgie) sera appliqué provisoirement à compter de l'entrée en vigueur de l'accord de garanties signé par cet État.

Avant l'adoption du texte du modèle de Protocole additionnel par le Conseil des gouverneurs, les cinq États dotés d'armes nucléaires ont chacun déclaré

APERÇU INTERNATIONAL DES PROTOCOLES ADDITIONNELS
APPROUVÉS (VERT) ET EN VIGUEUR (BLEU)
ÉTAT AU 15 JANVIER 2000



leur intention d'accepter tout ou partie des mesures contenues dans le modèle. Globalement, ces déclarations avaient trait à l'acceptation, par les États dotés d'armes nucléaires, d'obligations liées à leurs activités ayant un rapport avec le cycle du combustible nucléaire d'États non dotés d'armes nucléaires. Dans leur déclaration, certains des États dotés d'armes nucléaires se sont également engagés à accepter les procédures simplifiées de désignation des inspecteurs et de délivrance des visas.

En décembre 1999, quatre États dotés d'armes nucléaires (Chine, États-Unis, France et Royaume-Uni) avaient signé de tels protocoles, de portée plus ou moins vaste. À cette date, aucun des quatre protocoles n'était entré en vigueur.

L'AVENIR DU PROTOCOLE

Les perspectives du Protocole additionnel sont potentiellement séduisantes. Le modèle, qui s'appuie sur les mesures de renforcement antérieures, recèle

de puissants instruments nouveaux susceptibles d'aider l'AIEA à vérifier le respect, par les États, des engagements contractés par ces derniers au titre de la non-prolifération, et à faire face aux défis du XXI^{ème} siècle.

Combiné à l'accord ou aux accords de garanties correspondant(s), le Protocole additionnel permet de dresser un tableau aussi complet que possible :

- de tous les aspects du cycle du combustible nucléaire d'un État;
- de la production et des stocks de matières nucléaires;
- des activités de retraitement des matières nucléaires;
- des éléments d'infrastructure appuyant le cycle du combustible nucléaire actuel ou prévu d'un État. Le document prévoit également un accès physique étendu, que ce soit pour s'assurer de l'absence de matières ou d'activités nucléaires non déclarées sur des sites nucléaires déclarés ou à d'autres emplacements contenant des matières nucléaires, ou lorsque l'Agence relève des écarts entre ce qu'un

État a déclaré s'agissant de son programme nucléaire et les renseignements dont elle dispose.

Un équilibre convenu. Il importe également de souligner que le modèle de Protocole additionnel exprime un équilibre convenu entre les droits et les obligations de l'État et l'Agence. Ainsi, si un État signant un Protocole additionnel contracte certaines obligations légales supplémentaires, ses droits sont protégés, en contrepartie, par celles contractées par l'Agence, à savoir :

- veiller à ce que des droits d'accès élargi ne soient pas accordés de façon mécanique ou systématique;
- notifier toute demande de droits d'accès au préalable et par écrit, en précisant les activités à mener;
- se contenter, à la demande d'un État, d'un accès réglementé destiné à empêcher la diffusion d'informations sensibles du point de vue de la prolifération ou à protéger des informations exclusives

ou sensibles du point de vue commercial;

■ maintenir un régime rigoureux visant à assurer une protection efficace contre la divulgation des secrets commerciaux, technologiques et industriels dont l'Agence aurait connaissance en raison de l'application du Protocole additionnel.

Depuis l'approbation du modèle de Protocole additionnel par le Conseil des gouverneurs en mai 1997, les États ont exprimé, dans diverses instances, l'importance qu'ils attachent à des garanties renforcées en général et au Protocole additionnel en particulier. Il a été rendu hommage, par exemple, aux garanties renforcées et au modèle de Protocole additionnel lors de la préparation de la Conférence d'examen du TNP, qui aura lieu en 2000, et lors de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Dans ce contexte, on note avec déception que les progrès ont été lents. Plus de 30 mois après que le Conseil a approuvé le modèle de document et prié le directeur général de l'utiliser pour conclure des protocoles additionnels avec les États et les autres parties à des accords de garanties, des protocoles additionnels avec seulement 46 États ont été soumis au Conseil pour approbation.

Il est évident que le plein potentiel du système des garanties renforcées ne peut être réalisé que par une adhésion universelle au Protocole additionnel et à l'assurance renforcée qui en découle – en ce qui concerne non seulement les matières et activités nucléaires déclarées, mais aussi l'absence de matières et d'activités non déclarées. C'est pour cela que le Secrétariat de l'AIEA a fait tout ce qui est en

son pouvoir pour inciter les États qui ne l'ont pas encore fait à conclure des protocoles additionnels.

À cet égard, une première étape cruciale, pour les États qui ne se sont pas encore acquittés de l'obligation légale qui leur incombe de conclure un accord de garanties avec l'Agence, consiste à en conclure un rapidement. En novembre 1999, par exemple, il restait à quelque 52 États parties au TNP à promulguer un accord de garanties généralisées conformément à l'article III.1 du Traité. Les États doivent prendre les mesures qui s'imposent, surtout à l'approche de la Conférence d'examen du TNP, qui aura lieu au printemps prochain.

On notera que lors de la Conférence de 1995 des Parties au TNP chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation – qui a de nouveau souligné l'importance des garanties dans l'application du Traité –, les États parties ont, entre autres, instamment prié tous les États tenus de le faire de donner effet sans attendre aux accords de garanties correspondants. Ils ont aussi :

■ affirmé clairement que l'AIEA est l'autorité compétente pour vérifier que les accords de garanties sont respectés;

■ rappelé que les garanties devraient être régulièrement réexaminées et évaluées;

■ déclaré qu'il faudrait doter l'Agence de davantage de moyens de détecter les matières ou activités nucléaires non déclarées;

■ déclaré qu'il faudrait appuyer et traduire dans les faits les décisions du Conseil des gouverneurs tendant à rendre les garanties encore plus efficaces.

Il est à espérer que les parties au TNP intéressées donneront suite à ces appels.

Modalités de conclusion de protocoles. Les modalités de conclusion d'un protocole additionnel sont simples. Pour tout État ayant conclu un accord de garanties et souhaitant conclure un protocole additionnel, toutes les mesures contenues dans le modèle de protocole additionnel publié sous la cote INFCIRC/540 (corrigé) sont obligatoires. Le protocole additionnel proposé à un tel État, qui est établi par le Secrétariat de l'AIEA, s'inspire du modèle standard INFCIRC/540 (corrigé).

Comme dans le cas d'un accord de garanties, le texte d'un protocole additionnel peut être établi par correspondance. Dans la pratique, cependant, la majorité des États qui ont conclu des protocoles additionnels à ce jour ont accepté l'offre de consultations avec le Secrétariat qui leur avait été faite par le directeur général en vue d'examiner tout point du protocole additionnel nécessitant des éclaircissements et de régler plus en détail des points présentant un intérêt ou des problèmes particuliers. Des consultations – officielles et officieuses – ont eu lieu à Vienne avec plus de 50 pays. En outre, le Secrétariat a noué un grand nombre de contacts officiels avec les États.

Par delà ces contacts, le Secrétariat a saisi toutes les occasions appropriées pour rappeler l'importance du Protocole additionnel. Des responsables du Secrétariat, par exemple, ont présenté un exposé approfondi consacré au document en marge de la troisième réunion du Comité

préparatoire du TNP, qui s'est tenue à New York en mai 1999.

L'Agence s'est également employée à promouvoir le Protocole additionnel, au besoin, dans des contextes régionaux. À cet égard, un Séminaire sur les garanties à l'intention des États de la région et des parties au Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud et au Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est s'est tenu en République de Corée du 18 au 20 octobre 1999.

En outre, des représentants de l'AIEA ont donné des exposés sur le Protocole additionnel lors de plusieurs réunions, notamment la Sixième session ordinaire de l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (OPANAL), organe créé en vertu du Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco), et un séminaire international organisé à Lima (Pérou) au début du mois de décembre 1999.

Pour résumer, le Secrétariat remue ciel et terre, s'employant à formuler de nouvelles idées pour promouvoir – objectif important – l'adhésion de tous les États au Protocole additionnel en 2000.

MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE ADDITIONNEL

Dans ce contexte, le Secrétariat a également poursuivi ses activités liées à la mise en œuvre du Protocole additionnel. On citera, par exemple, l'élaboration d'orientations et de lignes directrices simplifiées applicables par les États pour soumettre des renseignements en vertu des articles 2 et 3

du Protocole additionnel; l'élaboration de directives internes relatives à l'accès complémentaire; et la mise au point de procédures et de systèmes de traitement de l'information.

Dans le premier contexte et en vue de l'adhésion de tous les États au Protocole, on notera en particulier l'élaboration de lignes directrices simplifiées concernant l'établissement de rapports aux fins des articles 2 et 3 pour les États qui ajoutent à leur accord de garanties généralisées un Protocole relatif aux petites quantités de matières. Il importe que ces États, qui déclarent peu, voire pas de matières ou d'activités nucléaires, concluent également des protocoles additionnels. Ce faisant, ils apporteront une assurance crédible de l'absence de toute matière ou activité nucléaire non déclarée et démontreront en outre leur volonté de renforcer le régime de non-prolifération.

Dans les États qui ont conclu un Protocole additionnel, l'Agence devrait en fin de compte pouvoir appliquer une combinaison optimale de toutes les mesures de garanties dont elle dispose – activités traditionnelles de vérification des matières nucléaires et mesures de renforcement – de façon à atteindre avec un maximum d'efficacité et d'efficience les objectifs qu'elle s'est fixés en matière de garanties.

À cet égard, l'aspect le plus important des activités actuelles et futures consiste à intégrer les activités traditionnelles aux mesures de renforcement afin d'établir la combinaison optimale de mesures de garanties pour l'ensemble d'un État.

Le concept de "garanties intégrées" comprend notamment une approche "étatique"

qu'appliquera l'AIEA pour tenter d'obtenir une description complète des activités et programmes nucléaires d'un État afin de pouvoir tirer, aux fins des garanties, des conclusions quant à l'exhaustivité et à l'exactitude des déclarations des États. Lorsqu'on tire des conclusions positives quant à l'absence d'activités non déclarées, on peut raisonnablement envisager de relâcher certaines mesures traditionnelles portant sur des matières nucléaires moins sensibles et réduire ainsi les activités menées sur le terrain au titre des garanties.

DES PREUVES DE VOLONTÉ

Tous les efforts déployés par l'AIEA pour renforcer le système de garanties reflètent les souhaits exprimés par ses États membres au sein de ses organes directeurs et des instances internationales compétentes. Pour s'adapter aux nouvelles attentes nées en matière de garanties après l'affaire iraquienne, l'Agence a donné suite aux appels et aux demandes visant à renforcer le système des garanties en vue du XXI^{ème} siècle.

C'est maintenant aux États de soutenir les activités qu'ils ont eux-mêmes appelées de leurs vœux. Au bout du compte, l'avenir du Protocole additionnel est entre leurs mains. Les 46 États avec lesquels des protocoles additionnels ont été approuvés par le Conseil de l'AIEA ont donné un bon exemple. Les progrès, cependant, ont été lents. Il reste maintenant à espérer que les États qui ne l'ont pas encore fait concluront sans attendre un Protocole additionnel. Il faut aussi espérer que les États qui ont signé des protocoles additionnels mais ne leur ont pas encore donné effet le feront dès que possible. □