

Accords de garanties
et protocoles additionnels de l'AIEA

Vérification du respect des engagements de non-prolifération nucléaire



IAEA

Agence internationale de l'énergie atomique





Table des matières

Avant-propos :	2
1. Le rôle décisif des garanties de l'AIEA	5
2. Renforcement du système des garanties	6
3. Arguments en faveur d'une participation au système des garanties	8
4. Exigences relatives aux déclarations/rapports et à l'accès	10
5. Établissement des conclusions	11
6. Assistance de l'AIEA	12
Appendice :	
Comment conclure un accord de garanties généralisées et/ou un protocole additionnel	13
Annexes	14 – 16



Les garanties de l'AIEA sont généralement reconnues comme le seul moyen crédible par lequel la communauté internationale peut s'assurer que les matières et installations nucléaires sont utilisées exclusivement à des fins pacifiques. Elles agissent non seulement comme une mesure d'instauration de la confiance, mais aussi comme un mécanisme d'alerte rapide.

Un des défis majeurs que doit relever l'AIEA est de veiller à ce que son système des garanties soit en mesure de donner une assurance crédible en ce qui concerne non seulement le non-détournement des matières nucléaires déclarées dans un État mais aussi l'absence de matières et d'activités non déclarées dans un État. Pour que le potentiel du système des garanties puisse être pleinement réalisé, il faut que tous les États mettent en vigueur les accords de garanties nécessaires ainsi que les protocoles additionnels à ces accords.

L'assurance fournie par le système des garanties de l'AIEA facilite aussi l'acquisition par les États de matières, d'installations et de technologie nucléaires à des fins pacifiques.

Aujourd'hui, plus de 50 ans après la fondation de l'AIEA, sa mission en matière de vérification reste aussi importante que jamais, comme en témoignent les difficultés particulières auxquelles on s'est heurté ces dernières années pour ce qui est de la vérification du respect par les États des engagements qu'ils ont pris en faveur de la non-prolifération et de la nécessité urgente de renforcer à l'échelle mondiale le contrôle sur les matières nucléaires.

L'AIEA continuera à aider les États dans les efforts qu'ils déploient pour empêcher la dissémination des armes nucléaires et pour prévenir les utilisations illicites des matières nucléaires, les détecter et y faire face. L'adhésion d'un nombre d'États aussi élevé que possible au système des garanties de l'AIEA est un élément fondamental de ce processus. L'AIEA continue donc d'engager instamment tous les États qui ne l'ont pas encore fait à mettre en vigueur leur accord de garanties généralisées et leur protocole additionnel.





« L'AIEA devrait être
en mesure de donner
une assurance crédible
en ce qui concerne
non seulement
le non-détournement des
matières nucléaires
déclarées par un État
mais aussi l'absence
de matières et d'activités
non déclarées. »



« Les événements du
11 septembre 2001
ont focalisé l'attention
des États sur
l'importance de
la prévention
de l'utilisation,
à des fins terroristes
et à d'autres fins
malveillantes,
de matières nucléaires. »



1. Le rôle décisif des garanties de l'AIEA

Depuis la fondation de l'AIEA en 1957, son système des garanties est un élément indispensable du régime de non-prolifération nucléaire et favorise la coopération nucléaire pacifique. De ce fait, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) fait obligation à tous les États parties non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) de conclure des accords de garanties généralisées avec l'AIEA et donc de soumettre aux garanties toutes leurs matières nucléaires. L'article III du TNP dispose que tout ENDAN s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'AIEA à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par l'État aux termes du TNP. La négociation d'un tel accord doit commencer au plus tard à la date du dépôt par un État d'un instrument de ratification du TNP ou d'adhésion à ce traité et l'accord doit entrer en vigueur dans les 18 mois suivant le début de la négociation.

S'agissant des ENDAN parties au TNP, l'AIEA est donc chargée de donner à la communauté internationale une assurance crédible qu'aucune matière nucléaire n'est détournée vers la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. En outre, grâce à son système des garanties, elle vérifie le respect des engagements similaires pris en matière de non—prolifération par les parties à des traités régionaux instituant des zones exemptes d'armes nucléaires. Elle ne peut mener cette tâche que dans les États qui ont conclu des accords de garanties généralisées. En vertu de ces accords, elle est aussi chargée de vérifier l'absence d'éventuelles matières et activités non déclarées. Pour qu'elle puisse le faire de manière crédible, les États doivent également avoir mis en vigueur un protocole additionnel à leur accord de garanties, basé sur le modèle approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1997. Des appels en faveur d'une adhésion plus large aux accords de garanties et aux protocoles additionnels ont été lancés dans des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, par les États parties au TNP dans le document final de la Conférence d'examen du TNP et par les États Membres de l'AIEA dans des résolutions de la Conférence générale de l'AIEA.

Les événements du 11 septembre 2001 ont focalisé l'attention des États sur l'importance de la prévention de l'utilisation, à des fins terroristes et à d'autres fins malveillantes, de matières nucléaires. Le système des garanties de l'AIEA et les mesures connexes prises au niveau national – comme les systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires – constituent une barrière de sécurité contre pareilles menaces. Toutefois, les garanties de l'AIEA ne sauraient à elles seules assurer la protection physique des matières ou installations nucléaires. Il incombe aux États de prendre toutes les mesures de sécurité et de sûreté requises et d'assurer un contrôle adéquat de ces matières et installations. Toutefois, l'application efficace des accords de garanties généralisées et des protocoles additionnels améliore la capacité d'un État de détecter des indices de matières nucléaires ou d'activités liées au nucléaire non justifiées qui pourraient suggérer des activités malveillantes.



2. Renforcement du système des garanties



Les garanties ont évolué progressivement depuis qu'elles ont été instituées, mais jusqu'au début des années 90 le système de l'AIEA était axé principalement sur la vérification des matières et activités nucléaires déclarées par les États. La découverte du programme clandestin d'armement nucléaire de l'Iraq (en dépit de l'existence d'un accord de garanties généralisées entre ce pays et l'AIEA), et ultérieurement la découverte par l'AIEA d'indices de matières nucléaires non déclarées en République populaire démocratique de Corée (RPDC), ont démontré qu'un régime efficace de vérification doit aussi concerner d'éventuelles matières et activités non déclarées. Consciente de cela, l'AIEA a pris plusieurs mesures pour renforcer son système des garanties. Si plusieurs d'entre elles pouvaient être appliquées régulièrement dans le cadre des accords de garanties généralisées existants, d'autres ont nécessité des pouvoirs juridiques supplémentaires.

En mai 1997, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé le modèle de protocole additionnel aux accords de garanties (reproduit dans le document INFCIRC/540 (corrigé)), qui prévoit de tels pouvoirs. Le principal objet des protocoles conclus d'après le modèle en question est de doter le système de meilleurs outils pour permettre à l'AIEA de donner une assurance concernant à la fois les activités nucléaires déclarées et les éventuelles activités nucléaires non déclarées. Aux termes des protocoles additionnels, les États sont tenus de fournir à l'AIEA une déclaration élargie contenant des informations qui couvrent tous les aspects de leurs activités du cycle du combustible nucléaire. Les États ayant un protocole additionnel doivent également accorder à l'AIEA des droits d'accès plus étendus aux emplacements intéressant les garanties et lui permettre d'utiliser les techniques de vérification les plus avancées.

Auparavant, l'accès régulier était généralement restreint aux points dits « stratégiques » des installations déclarées. En vertu des protocoles additionnels, les États sont tenus de donner accès à tout endroit d'un site nucléaire et aux autres emplacements où se trouvent ou peuvent se trouver des matières nucléaires. Les États sont tenus d'autoriser l'accès à tous les emplacements qui sont, ou pourraient être, consacrés à des activités liées au cycle du combustible nucléaire et, lorsqu'ils ne sont pas en mesure d'accorder un tel accès, de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour satisfaire sans retard aux exigences de l'AIEA par d'autres moyens. Les protocoles additionnels prévoient également un certain nombre de procédures administratives améliorées, par exemple des procédures simplifiées pour la désignation des inspecteurs et la délivrance à ces derniers de visas de longue durée pour entrées multiples ou encore des moyens améliorés de communication entre les inspecteurs.



Le système des garanties renforcé repose sur les engagements des États à appuyer un système de vérification comprenant, parallèlement aux mesures quantitatives de contrôle comptable, une évaluation qualitative.

GARANTIES INTÉGRÉES

Pour les États qui ont à la fois un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel en vigueur, l'AIEA peut optimiser l'application de toutes les mesures de contrôle dont elle dispose. Cette combinaison des mesures de contrôle « traditionnelles » – fondées sur la comptabilité des matières nucléaires – et des nouvelles mesures de renforcement des garanties de manière à obtenir globalement une meilleure efficacité et efficience, est connue sous l'appellation « garanties intégrées ». La combinaison optimale de mesures est définie sur une base non discriminatoire pour chaque État ayant un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel en vigueur et pour lequel l'AIEA a pu conclure, pour une année donnée, que « toutes les matières nucléaires étaient restées affectées à des activités pacifiques ».

PROTOCOLES RELATIFS AUX PETITES QUANTITÉS DE MATIÈRES

Afin de simplifier certaines procédures au titre des accords de garanties pour les États ayant peu ou n'ayant pas de matières nucléaires et n'en ayant aucune dans une installation, l'AIEA a commencé à mettre à disposition, en 1971, un « protocole relatif aux petites quantités de matières » (PPQM), qui permet de suspendre l'application de la plupart des dispositions détaillées des accords de garanties généralisées tant que les États concernés satisfont à ces critères.

En mai 2005, le Directeur général a attiré l'attention du Conseil des gouverneurs sur les limitations du PPQM, eu égard aux efforts visant à renforcer le système des garanties. Le 20 septembre 2005, le Conseil a décidé que, si les PPQM devaient continuer à faire partie du système des garanties de l'AIEA, ils devraient être un peu modifiés. Le texte standard a donc été révisé et désormais les États ayant conclu un PPQM doivent présenter une déclaration initiale sur leurs matières nucléaires, autoriser les activités d'inspection et informer l'AIEA lorsque la décision de construire une installation nucléaire a été prise. Le Conseil a aussi décidé que les PPQM ne seraient pas mis à la disposition des États qui se sont dotés, ou qui prévoient de se doter, d'installations nucléaires.

Pour donner effet au texte révisé et aux nouveaux critères d'éligibilité, le Conseil a autorisé le Directeur général à procéder à des échanges de lettres amendant ou annulant les PPQM existants. Il a aussi décidé que, désormais, il n'approuverait que les PPQM ayant un texte basé sur le modèle révisé.

De plus amples informations sur les exigences en matière de garanties pour les États ayant un PPQM sont données dans la publication de l'AIEA *Non-Proliferation of Nuclear Weapons and Nuclear Security – Overview of Safeguards Requirements for States with Limited Nuclear Material and Activities* disponible à l'adresse suivante : <http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Safeguards3/safeguards0806.pdf>

3. Arguments en faveur d'une participation au système des garanties



Exécution des obligations internationales : Tous les États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP sont tenus en vertu des dispositions du Traité de mettre en vigueur un accord de garanties généralisées avec l'AIEA.

Sécurité internationale : Du fait de son rôle de vérification dans le cadre du TNP, le système des garanties de l'AIEA est un élément indispensable du régime international mis en place pour prévenir la prolifération des armes nucléaires. Les garanties renforcées tiennent également une grande place dans les efforts internationaux de prévention du terrorisme nucléaire.

Sécurité régionale et nationale : L'importance des garanties pour la sécurité régionale est attestée par le fait que tous les traités régionaux instituant des zones exemptes d'armes nucléaires¹ exigent des États parties qu'ils concluent un accord de garanties généralisées avec l'AIEA. Les garanties contribuent à une plus grande transparence dans le domaine nucléaire et font office de mesure d'instauration de la confiance dans le contexte de la sécurité régionale et internationale. Les États qui appliquent le système des garanties peuvent en outre bénéficier d'une assistance de l'AIEA aux fins de la mise en place d'un système national pour mieux contrôler les matières nucléaires et autres matières radioactives. Ceci réduit le risque que ces matières ne deviennent un danger pour la santé ou ne tombent entre les mains d'individus mal intentionnés.

Efforts de développement : Tous les États ou presque bénéficient d'une manière ou d'une autre du recours à l'énergie nucléaire aux fins du développement. Une application efficace des garanties de l'AIEA est vitale pour faciliter la coopération dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. En outre, il est généralement admis que ces utilisations engendrent certaines responsabilités en termes de sûreté, de sécurité et de surveillance efficace.



¹ Traité de Tlatelolco (Amérique latine et Caraïbes), Traité de Rarotonga (Pacifique Sud), Traité de Bangkok (Asie du Sud-Est), Traité de Pelindaba (Afrique) et Traité portant création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (Asie centrale).



« Les garanties contribuent
à une plus grande
transparence
dans le domaine nucléaire
et font office de mesure
d'instauration
de la confiance
dans le contexte
de la sécurité régionale
et internationale. »



4. Exigences relatives aux déclarations/rapports et à l'accès

DÉCLARATION DES MATIÈRES NUCLÉAIRES

Le système des garanties vise à détecter et à décourager le détournement de matières nucléaires. Celles-ci comprennent l'uranium enrichi, le plutonium et l'uranium 233, qui peuvent être utilisés directement dans les armes nucléaires. Elles comprennent aussi l'uranium naturel et l'uranium appauvri, ce dernier étant couramment utilisé, par exemple, comme écran dans les sources radioactives employées dans les hôpitaux. D'autres matières radioactives, comme la plupart des sources et des isotopes utilisés en médecine, dans l'industrie et l'agriculture et pour la gestion des ressources en eau, ne sont pas soumises aux garanties et n'ont pas à être déclarées à l'AIEA dans le cadre des accords de garanties².

La soumission des déclarations et rapports est fonction de l'activité nucléaire dans le pays. Pour les États qui n'ont pas d'installations contenant des matières nucléaires, les déclarations à faire en vertu des accords de garanties et des protocoles additionnels sont en principe brèves et simples. L'AIEA a préparé un document, disponible sur demande, qui explique les exigences concernant les déclarations pour ces États. Des orientations plus élaborées ont été préparées à l'intention des États qui ont des installations nucléaires soumises à des inspections régulières au titre des garanties.



INSPECTIONS ET ACCÈS COMPLÉMENTAIRE

Par le biais de ses activités sur le terrain, l'AIEA cherche à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des rapports et déclarations des États concernant les matières nucléaires. Les inspections servent à vérifier la comptabilité des matières nucléaires tenue par les États, et la vérification des renseignements descriptifs sert à s'assurer que les installations fonctionnent comme déclaré par l'État. En outre, l'AIEA utilise « l'accès complémentaire » – outil prévu par le modèle de protocole additionnel – pour vérifier l'absence de matières nucléaires et d'activités connexes non déclarées et le déclassement des installations. En cas de question ou d'incohérence, l'accès complémentaire peut parfois être étendu à des emplacements plus variés. Toutefois, les inspections tout comme les mesures d'accès complémentaire sont censées être rares ou inexistantes dans les États qui ont peu, ou qui n'ont pas, de matières nucléaires et qui n'ont aucune installation nucléaire.



² Ces sources radioactives peuvent relever des activités de l'AIEA sur la sécurité nucléaire. Pour de plus amples informations sur une éventuelle assistance de l'AIEA dans ce domaine, prière de se reporter à l'adresse <http://www-ns.iaea.org/>

CONTRÔLE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES

Chaque État ayant conclu un accord de garanties généralisées est tenu de mettre en place un système national de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires (SNCC), qui est officiellement chargé de garder la trace des matières et activités nucléaires dans le pays.

Les SNCC non seulement permettent aux États de respecter leurs obligations internationales en matière de non-prolifération nucléaire en facilitant l'application des garanties de l'AIEA – y compris toute activité de vérification sur le terrain susceptible d'être nécessaire – mais renforcent aussi la supervision et le contrôle par les États de toute matière et activité nucléaires sur leur territoire, contribuant ainsi à la sécurité des matières nucléaires et à la lutte contre leur trafic illicite.

5. Établissement des conclusions

Pour tous les États ayant un accord de garanties en vigueur, l'AIEA établit une conclusion annuelle quant au non-détournement de matières nucléaires et d'autres articles soumis aux garanties. Pour ceux qui ont à la fois un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel, l'AIEA cherche à donner des assurances plus étendues quant au non détournement de matières nucléaires déclarées, mais aussi quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées dans l'État dans son ensemble. Ces assurances sont fondées sur l'évaluation qu'elle aura effectuée de toutes les informations dont elle dispose – y compris des résultats de ses activités de vérification et des informations communiquées par l'État. Le système des garanties de l'AIEA permet à l'État de démontrer que ses activités nucléaires sont transparentes et qu'il se conforme à ses engagements de non-prolifération nucléaire.



6. Assistance de l'AIEA

Le point de contact de l'AIEA pour la négociation d'accords de garanties et de protocoles additionnels et pour l'amendement des PPQM est le Bureau du Directeur général chargé des politiques. Une fois qu'un État a pris la décision de conclure un accord de garanties et/ou un protocole ou d'amender son PPQM, l'AIEA peut l'aider à satisfaire aux exigences juridiques et techniques correspondantes.



Une assistance législative est fournie, sur demande des États, par le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA, par exemple dans le cadre des programmes nationaux et régionaux de coopération technique, pour les aider notamment à se doter de la législation et de la réglementation nécessaires aux SNCC pour s'acquitter de leurs tâches. De plus amples informations sur l'assistance en matière législative peuvent être trouvées à l'adresse <http://ola.iaea.org/OLA/default.asp>.

L'AIEA aide aussi les États à préparer la voie à l'application des accords de garanties et des protocoles additionnels au niveau national. Par exemple, le Département des garanties donne des conseils pour la préparation des rapports initiaux et des déclarations à faire au titre du protocole additionnel. Il assure aussi la formation des responsables nationaux chargés des questions de garanties, y compris de ceux qui assurent les fonctions de points de contact nationaux avec l'AIEA à cet égard.

Comment conclure un accord de garanties généralisées et/ou un protocole additionnel

En général, la conclusion d'un accord de garanties et/ou d'un protocole additionnel avec l'AIEA comporte deux ou trois étapes :

1. L'État notifie à l'AIEA son intention de conclure un accord de garanties et/ou un protocole additionnel et lui demande de soumettre le(s) projet(s) de texte(s) au Conseil des gouverneurs pour que celui-ci autorise le Directeur général à le(s) signer et à l'appliquer (les appliquer) (des modèles de lettres de notification figurent aux annexes 1 et 2). La notification devrait contenir des informations concernant les modalités d'entrée en vigueur (voir l'étape 3 ci-après). Les États qui souhaitent conclure un PPQM devraient aussi confirmer qu'ils remplissent les conditions (le modèle de lettre à l'annexe 1 propose le libellé à utiliser à cette fin). Une fois que les instruments ont été approuvés par le Conseil, ils sont ouverts à la signature.
2. L'accord/le protocole est alors signé par un représentant de l'État et par le Directeur général. Ils peuvent être signés par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, ou par tout autre représentant du gouvernement – par exemple le représentant permanent auprès de l'AIEA – ayant reçu pleins pouvoirs à cet effet.
3. S'agissant de l'entrée en vigueur, l'État a le choix entre deux options : soit lors de la signature soit à la date à laquelle l'AIEA reçoit de l'État confirmation écrite que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur sont remplies. Si c'est la seconde option qui est choisie, la troisième étape consiste pour l'État à envoyer la notification correspondante à l'AIEA. Un modèle de lettre figure à l'annexe 3.

ANNEXE 1

Modèle de lettre de notification

Conclusion d'un accord de garanties, d'un protocole relatif aux petites quantités de matières et d'un protocole additionnel

(date)

Me référant à votre lettre du (date), j'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement (État) a décidé de conclure un accord de garanties entre (État) et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du TNP, un protocole relatif aux petites quantités de matières et un protocole additionnel sur la base du modèle approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en mai 1997.

En conséquence, je souhaiterais que le Secrétariat soumette les projets, tels qu'ils étaient joints à la lettre du (date), au Conseil des gouverneurs pour examen [à sa réunion de (mois, année)].

Je confirme que la quantité de matières nucléaires présentes (dans l'État), ou sous sa juridiction ou sous son contrôle, est inférieure aux limites fixées à l'article [36] du projet d'accord, et qu'il n'y a actuellement (dans l'État) aucune « installation », au sens donné à ce mot dans le projet d'accord et que (État) n'a pas pris la décision de construire une installation ou celle d'autoriser la construction d'une telle installation.

L'entrée en vigueur aura lieu [à la date à laquelle l'AIEA recevra notification écrite de (État) que les conditions légales et/ou constitutionnelles nécessaires à l'entrée en vigueur sont remplies] [lors de la signature par les représentants de (État) et de l'AIEA].

(Signé)

Représentant du gouvernement

ANNEXE 2

Modèle de lettre de notification

Conclusion d'un protocole additionnel à un accord de garanties existant

(date)

Me référant à votre lettre du (date), j'ai l'honneur de vous informer que le gouvernement (État) a décidé de conclure un protocole additionnel à l'accord de garanties entre (État) et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du TNP [et du Traité de Tlatelolco], sur la base du modèle approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en mai 1997.

En conséquence, je souhaiterais que le Secrétariat soumette le projet, tel qu'il était joint à la lettre du (date), au Conseil des gouverneurs pour examen [à sa réunion de (mois, année)].

L'entrée en vigueur aura lieu [à la date à laquelle l'AIEA recevra notification écrite de (État) que les conditions légales et/ou constitutionnelles nécessaires à l'entrée en vigueur sont remplies] [lors de la signature par les représentants de (État) et de l'AIEA].

(Signé)

Représentant du gouvernement

ANNEXE 3

Modèle de lettre de notification

Entrée en vigueur d'un accord de garanties et/ou d'un protocole additionnel

[La mission permanente] [Le ministère des affaires étrangères] de (État) présente ses compliments au Secrétariat de l'Agence internationale de l'énergie atomique et a l'honneur de lui notifier que les conditions constitutionnelles et légales nécessaires à l'entrée en vigueur [du protocole additionnel à] [de] l'accord de garanties généralisées entre (État) et l'Agence internationale de l'énergie atomique [ainsi que du protocole additionnel à cet accord,] sont remplies.

[La mission permanente] [Le ministère des affaires étrangères] de (État) saisit cette occasion pour renouveler au Secrétariat de l'Agence internationale de l'énergie atomique les assurances de sa très haute considération.



© AIEA, 2011

Imprimé par l'AIEA en Autriche
Septembre 2011

Les demandes de renseignements pourront être
adressées au :

Bureau du Directeur général chargé des politiques
Agence internationale de l'énergie atomique
Centre international de Vienne
B.P. 100
1400 Vienne
Autriche

Adresse électronique : official.mail@iaea.org

Téléphone : +43 1 26000

Télécopie : +43 1 2600 29785

Pour de plus amples informations, on pourra
également consulter la page d'accueil
de l'AIEA à l'adresse : www.iaea.org



IAEA

Agence internationale de l'énergie atomique