

Conseil des gouverneurs

GOV/INF/2022/20

13 septembre 2022

Français
Original : anglais**Réservé à l'usage officiel**

Garanties de l'AIEA en ce qui concerne AUKUS

Rapport du Directeur général

A. Introduction

1. Le présent rapport du Directeur général porte sur les garanties de l'Agence en ce qui concerne « AUKUS », le « partenariat trilatéral renforcé en matière de sécurité » entre l'Australie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Royaume-Uni) et les États-Unis d'Amérique (États-Unis)¹.

B. Contexte

2. Le 15 septembre 2021, l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont informé le Directeur général de leur décision de lancer une initiative trilatérale pour une durée de 18 mois visant à « déterminer le moyen optimal d'aider l'Australie à se doter d'une capacité de sous-marins à propulsion nucléaire armés de manière conventionnelle destinés à la Royal Australian Navy »². Ils ont également déclaré que tandis qu'ils définissaient les détails de cette coopération trilatérale, ils se donneraient « l'objectif fondamental de maintenir la solidité du régime de non-prolifération nucléaire et des références exemplaires de l'Australie en matière de non-prolifération » et que les parties « collaborer[aient] avec l'AIEA au cours des prochains mois »³.

3. Le 16 septembre 2021, le Directeur général a informé le Conseil des gouverneurs que l'Agence, conformément à son mandat statutaire en matière de non-prolifération, dialoguerait avec les trois pays concernés et examinerait toutes les implications de la situation dans le cadre de l'application des

¹ Déclaration conjointe des dirigeants sur AUKUS, INFCIRC/963.

² INFCIRC/963, Note verbale.

³ INFCIRC/963, Note verbale.

garanties de l'Agence. Le Directeur général a rappelé qu'en vertu d'un accord de garanties généralisées (AGG), un État s'engageait à accepter des garanties de l'Agence sur toutes les matières nucléaires dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur son territoire, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit. Il a également noté que l'AGG comportait une disposition concernant la non-application de garanties aux matières nucléaires devant être utilisées par les États dans certaines activités militaires non interdites. Il a réaffirmé que l'Agence travaillerait avec les parties intéressées sur cette question technique complexe, guidée par sa mission en matière de non-prolifération, laquelle serait respectée, conformément au mandat statutaire de l'Agence et à l'AGG⁴.

4. L'article 14 de l'AGG⁵ conclu par l'Australie avec l'Agence dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)⁶ prévoit que si l'Australie a l'intention, comme elle en a la liberté, d'utiliser des matières nucléaires⁷ qui doivent être soumises aux garanties en vertu de l'AGG dans une activité nucléaire qui n'exige pas l'application de garanties aux termes de l'AGG, les modalités énoncées aux paragraphes a) à c) de l'article 14 s'appliquent. L'Australie travaille avec l'Agence à l'élaboration de mesures de vérification appropriées permettant à l'Agence de confirmer le non-détournement de matières nucléaires destinées à des sous-marins à propulsion nucléaire. L'Australie a indiqué qu'une telle approche s'inscrirait dans le cadre de l'AGG et du Protocole additionnel (PA) qu'elle a conclus. L'Agence poursuivra les consultations avec l'Australie afin d'élaborer une méthode détaillée de vérification. À cet égard, l'Australie a informé l'Agence qu'elle considère que toutes les dispositions pertinentes de son AGG – y compris l'article 14 – et de son PA, ainsi que les mesures de contrôle supplémentaires, qui peuvent inclure une transparence et un accès renforcés, sont applicables. En élaborant cette méthode, l'Agence protégera les informations classifiées correspondantes, comme l'exigent l'AGG et le PA de l'Australie ainsi que son propre régime de protection des informations classifiées relatives aux garanties.

5. Le Conseil des gouverneurs a autorisé le Directeur général « à conclure et à mettre ensuite en œuvre » tous les accords de garanties qui lui ont été soumis, y compris l'AGG avec l'Australie⁸, l'accord de soumission volontaire (ASV) avec les États-Unis⁹ et l'ASV avec le Royaume-Uni¹⁰. Conformément aux dispositions des accords de garanties susmentionnés qui prévoient une coopération entre les parties pour faciliter l'application des garanties, et sur la base d'une pratique de l'Agence établie de longue date, le Directeur général consulte l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni et dialogue avec eux concernant l'application des garanties conformément à leurs accords de garanties respectifs dans le contexte de la propulsion nucléaire navale dans le cadre d'AUKUS. L'Agence a régulièrement de telles interactions concernant les questions d'application des garanties avec tous les États ayant des accords

⁴ GOV/OR.1602, par. 42 à 44.

⁵ Reproduit dans le document INFCIRC/217.

⁶ « Il est déduit du TNP (articles II et III) que les États ne sont pas empêchés d'utiliser des matières nucléaires qui ont été soumises aux garanties de l'Agence dans des applications militaires non explosives ». « Cela ne s'appliquerait pas aux matières nucléaires qui ont été fournies par l'Agence, ou qui sont autrement soumises à une restriction exigeant qu'elles soient utilisées uniquement à des fins pacifiques. » (Voir le document GOV/COM.22/3, par. 10 et note de bas de page 5). Les dispositions relatives à la non-application des garanties aux matières nucléaires devant être utilisées dans des activités non pacifiques, par exemple dans une activité militaire non interdite telle que les sous-marins à propulsion nucléaire, ont été énoncées au paragraphe 14 du document INFCIRC/153, qui a servi de base à la négociation d'accords de garanties entre l'Agence et les États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP. Par conséquent, ces dispositions ont également été reprises dans tous les AGG conclus sur cette base.

⁷ Par « matière nucléaire », on entend toute matière brute ou tout produit fissile spécial tels qu'ils sont définis à l'article XX du Statut (...). Voir l'article 99.O. du document INFCIRC/217.

⁸ Reproduit dans le document INFCIRC/217.

⁹ Reproduit dans le document INFCIRC/288.

¹⁰ Reproduit dans le document INFCIRC/951.

de garanties en vigueur. L'Agence a pour objectif de s'assurer que les mesures de contrôle et l'approche qui seront appliquées dans le contexte de la propulsion nucléaire navale dans le cadre d'AUKUS lui permettront d'atteindre les objectifs techniques fixés pour l'Australie¹¹. La capacité de l'Agence à élaborer des mesures et une approche de vérification appropriées dans le contexte de la propulsion nucléaire navale dans le cadre d'AUKUS est renforcée par le fait que l'Australie a un PA en vigueur et l'applique.

C. Consultations techniques et échanges

6. Le 24 novembre 2021, le Directeur général a informé le Conseil des gouverneurs que le Secrétariat n'avait pas encore reçu d'informations supplémentaires concernant AUKUS de la part des parties. Il a fait savoir que l'Agence était prête à échanger avec toutes les parties pour discuter des implications d'AUKUS en matière de garanties.

7. À la même date, l'Agence a adressé des lettres distinctes à l'Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni pour leur rappeler les obligations en matière de rapports que leur imposent leurs accords de garanties et PA respectifs et qui pourraient être pertinentes pour l'application des garanties dans le contexte de la propulsion nucléaire navale dans le cadre d'AUKUS.

8. Dans sa lettre à l'Australie, l'Agence a rappelé à ce pays que, conformément à la rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires (partie générale) à son AGG, l'Australie était tenue de fournir rapidement des renseignements descriptifs pour toute nouvelle installation dès qu'elle en avait décidé ou autorisé la construction, et que cela s'appliquait dans le cadre de ses projets d'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire. L'Australie était également tenue, en vertu de son PA, de fournir à l'Agence des informations sur ses plans généraux pour les dix années à venir se rapportant au développement du cycle du combustible nucléaire (y compris les activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire qui sont prévues) une fois ceux-ci approuvés par les autorités compétentes australiennes. Dans sa réponse datée du 31 janvier 2022, l'Australie a informé l'Agence qu'elle n'avait pas encore pris la décision « de construire ou d'autoriser la construction d'installations nucléaires en rapport avec l'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire ». L'Australie a réaffirmé qu'elle restait « pleinement déterminée à respecter ses obligations et ses engagements », y compris ceux liés à l'établissement de rapports dans le cadre du TNP, de l'AGG et des arrangements subsidiaires associés, et du PA.

9. Dans leur réponse datée du 31 janvier 2022, les États-Unis ont informé l'Agence que si, après la période de consultations de 18 mois en cours, « des décisions étaient prises ou des actions entreprises qui nécessitaient que les États-Unis fournissent des informations ou fassent des déclarations » à l'Agence conformément à leurs obligations en vertu de leur ASV et de leur PA, les États-Unis feraient le nécessaire en temps voulu. Les États-Unis ont également indiqué qu'ils étaient « conscients » de leur engagement à maintenir et à renforcer le régime de non-prolifération nucléaire et de leurs obligations au titre du TNP, de l'ASV et du PA, et qu'ils « assureraient la transparence voulue ».

10. Dans sa réponse datée du 1^{er} février 2022, le Royaume-Uni a informé l'Agence qu'il avait pris note des exigences en matière de rapports figurant dans l'ASV et le PA et a déclaré qu'il avait « la ferme intention de se conformer à ces exigences et de faire rapport à l'AIEA selon que de besoin » et qu'il

¹¹ Voir le document GOV/2014/41, sections C.4 et C.4.1.

était « résolument déterminé à maintenir la solidité du régime mondial de non-prolifération nucléaire » et à dialoguer avec l'Agence sur les questions relatives à AUKUS.

11. Le 7 mars 2022, le Directeur général a informé le Conseil des gouverneurs que, lors de récents contacts avec l'Agence, les trois parties concernées avaient fait savoir au Secrétariat qu'elles comprenaient leurs obligations et qu'elles s'engageaient pleinement à s'en acquitter au fur et à mesure de la concrétisation d'AUKUS, et qu'une première réunion technique avait rassemblé les trois parties et l'équipe AUKUS du Secrétariat¹². Il a également indiqué que toutes les parties s'engageaient à veiller au respect des normes les plus élevées en matière de non-prolifération et de garanties.

12. Le 6 juin 2022, le Directeur général a informé le Conseil des gouverneurs que depuis mars 2022, deux autres réunions techniques entre les trois parties et l'équipe AUKUS du Secrétariat avaient eu lieu et que d'autres réunions étaient prévues au cours des prochains mois. Il s'est également dit satisfait de la volonté de dialogue et de la transparence dont ont fait preuve les trois pays jusqu'à présent.

13. Dans la mise à jour annuelle des déclarations au titre du PA pour 2021, l'Australie a soumis à l'Agence, le 10 mai 2022, une déclaration relative au partenariat AUKUS dans laquelle elle a indiqué qu'un cadre pour la divulgation et l'utilisation des informations relatives à la propulsion nucléaire navale entre les trois partenaires d'AUKUS avait été établi pour permettre à l'Australie de déterminer le meilleur moyen de livraison de sous-marins à propulsion nucléaire et à armement conventionnel. L'Australie a également informé l'Agence qu'en mars 2022, aucune des activités énumérées à l'annexe I du PA n'avait été menée ou planifiée, qu'aucun transfert d'équipement ou de matériel énuméré à l'annexe II du PA n'avait eu lieu ou n'était planifié et qu'aucune décision de construire ou d'acquérir de quelque autre manière un réacteur nucléaire ou une autre installation nucléaire en rapport avec AUKUS n'avait été prise. L'Australie a indiqué dans cette déclaration qu'elle « n'a[vait] pas l'intention de procéder à l'enrichissement de matières nucléaires ou au retraitement de combustible nucléaire dans le cadre du programme de sous-marins à propulsion nucléaire ».

14. En visite en Australie, le Directeur général s'est entretenu avec le Premier Ministre Anthony Albanese le 9 juillet 2022 ; au cours de cet entretien le Premier Ministre a souligné « l'engagement inébranlable de l'Australie en faveur de la non-prolifération nucléaire dans le cadre d'AUKUS »¹³.

15. Dans une lettre datée du 21 juillet 2022 et adressée au Directeur général, l'Australie, au nom des parties prenantes d'AUKUS, a déclaré, entre autres choses, que les parties prenantes d'AUKUS recherchaient le meilleur moyen de fournir à l'Australie une capacité de sous-marins à propulsion nucléaire et à armement conventionnel. Selon l'Australie, leur approche s'articule autour de quatre éléments clés :

- i) En ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire, l'Australie a déclaré qu'elle « ne procéderait pas à l'enrichissement ou au retraitement de l'uranium dans le cadre de cette initiative » et qu'elle n'avait « aucun projet de fabrication de combustible nucléaire dans le cadre de cette entreprise ».
- ii) Elle a indiqué ce qui suit : « il est proposé que l'Australie reçoive des tranches complètes et soudées. Ces tranches sont conçues de telle sorte que l'extraction de toute matière nucléaire serait extrêmement difficile et rendrait la tranche inutilisable, de même que le sous-marin. En outre, les matières nucléaires contenues dans ces réacteurs ne seraient pas sous une forme leur permettant d'être utilisées directement dans des armes nucléaires, sans traitement chimique ».

¹² L'équipe AUKUS du Secrétariat a été établie par le Directeur général en septembre 2021 (Déclaration liminaire du Directeur général au Conseil des gouverneurs du 7 mars 2022). L'équipe est dirigée par le Directeur général adjoint chargé des garanties.

¹³ <https://www.iaea.org/newscenter/news/australia-committed-to-nuclear-non-proliferation-and-science-iaea-chief-visit>.

supplémentaire, ce qui nécessiterait des installations que l'Australie ne possède pas et dont elle ne cherchera pas à se doter ».

- iii) L'Australie a déclaré qu'elle « échangeait déjà régulièrement avec l'AIEA concernant l'élaboration d'une méthode de vérification appropriée pour confirmer le non-détournement de matières nucléaires des sous-marins australiens à propulsion nucléaire. Elle a ajouté : « La définition des détails du processus de vérification prendra un certain temps, mais nous avons déjà confirmé que notre approche fonctionnera dans le cadre de l'AGG et du PA de l'Australie ».
- iv) « L'Australie travaillera avec l'AIEA pour continuer à appliquer et à approfondir des mesures de contrôle supplémentaires en dehors du programme de sous-marins à propulsion nucléaire afin de maintenir la confiance internationale dans le fait qu'il n'y a pas de matières ou d'activités nucléaires non déclarées en Australie. Ces mesures peuvent inclure un renforcement de la transparence et de l'accès dans le cadre de l'AGG et du PA de l'Australie et, le cas échéant, l'élaboration à titre volontaire de nouvelles mesures avec l'AIEA ».

16. Depuis la réunion du Conseil des gouverneurs de juin, quatre autres réunions techniques entre les trois parties et l'équipe AUKUS du Secrétariat ont eu lieu et d'autres réunions sont prévues au cours des prochains mois.

17. L'Agence note que, chaque année depuis 2000, sa conclusion relative aux garanties concernant l'Australie a été que toutes les matières nucléaires étaient restées affectées à des activités pacifiques (ce que l'on appelle la « conclusion élargie »). L'Australie s'est également acquittée de ses obligations en matière de rapports au titre de son AGG et de son PA, y compris celles requises en vertu de la rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires à son PA.

18. L'Agence, sur la base des consultations et des échanges techniques qu'elle a menés jusqu'à présent avec les parties prenantes d'AUKUS, est satisfaite du niveau de leur engagement. Les consultations entre les parties prenantes d'AUKUS étant toujours en cours, les discussions techniques relatives à l'élaboration de mesures et d'une méthode de vérification appropriées ne préjugent pas des décisions définitives qui seront prises et annoncées par lesdites parties.

D. Résumé

19. Depuis novembre 2021, l'Agence consulte l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni et tient avec eux des consultations techniques concernant les implications potentielles de la propulsion nucléaire navale dans le cadre d'AUKUS sur l'application des garanties de l'Agence. Ces consultations techniques se poursuivront dans un avenir proche. L'Agence est consciente qu'AUKUS n'en est qu'à ses débuts et que les parties concernées n'ont pas encore décidé de la manière précise dont cette initiative se développera.

20. Le Directeur général se félicite du dialogue établi entre les parties prenantes d'AUKUS et l'Agence à ce jour et espère que ce dialogue se poursuivra afin que les parties respectent l'engagement qu'elles ont pris de veiller au respect des normes les plus élevées en matière de non-prolifération et de garanties.

21. Le Directeur général continuera de faire rapport selon qu'il convient.