

Conseil des gouverneurs

GOV/INF/2023/101^{er} juin 2023

Français

Original : anglais

Réservé à l'usage officielPoint 7 f) de l'ordre du jour provisoire
GOV/2023/21

Propulsion nucléaire navale : Australie

Rapport du Directeur général

A. Introduction

1. Le présent rapport du Directeur général porte sur les garanties de l'Agence en ce qui concerne le programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie et constitue une mise à jour des informations données dans le précédent rapport du Directeur général, publié en septembre 2022¹.

B. Contexte

2. Le 15 septembre 2021, l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni (ci-après « les parties ») 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 » dans le contexte d'AUKUS².

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 parties concernées et examinerait toutes les implications de la situation dans le cadre de l'application des 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

¹ GOV/INF/2022/20.

² INFCIRC/963, Note verbale.

dans certaines activités militaires non interdites. Le Directeur général 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'AGG³.

4. L'article 14 de l'AGG⁴ conclu par l'Australie avec l'Agence dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) prévoit que si l'Australie a l'intention, comme elle en a la liberté, d'utiliser des matières nucléaires⁵ 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. Comme elle en a informé l'Agence, entre autres choses, l'Australie considère qu'en ce qui concerne son programme de propulsion nucléaire navale, toutes les dispositions pertinentes de son AGG, article 14 compris, et de son protocole additionnel⁶ (PA) sont applicables, de même que des mesures de vérification supplémentaires, qui peuvent inclure des dispositions relatives à une transparence et à un accès renforcés.

5. En novembre 2021, l'Agence a rappelé à l'Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni 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 du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie.

6. En particulier, l'Agence a rappelé à l'Australie 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 une fois ces plans approuvés. En novembre 2021, l'Agence a également adressé des lettres distinctes aux États-Unis et au Royaume-Uni pour leur rappeler les obligations en matière de rapports que leur imposent leurs accords de soumission volontaire (ASV) et PA respectifs et qui pourraient être pertinentes pour l'application des garanties dans le contexte du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie.

7. En 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. En mai 2022, à l'occasion de la mise à jour de ses déclarations au titre du PA, l'Australie a en outre informé l'Agence qu'en mars 2022, aucune activité à déclarer au titre du PA n'avait été menée ou n'était prévue, aucune décision de construire ou d'acquiescer d'une autre manière une installation en rapport avec son programme de propulsion nucléaire navale n'avait été prise et que le pays ne prévoyait pas d'enrichir des matières nucléaires ou de retraiter du combustible nucléaire dans le cadre de son programme de propulsion nucléaire navale.

³ GOV/OR.1602, par. 42 à 44.

⁴ Document INFCIRC/217.

⁵ 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.

⁶ Document INFCIRC/217/Add.1.

8. En janvier 2022, les États-Unis ont fait savoir à l'Agence 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 ». En février 2022, le Royaume-Uni a informé l'Agence qu'il avait pris note des obligations 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 était « résolument déterminé à maintenir la solidité du régime mondial de non-prolifération nucléaire ».

9. Entre septembre 2021 et mars 2023, onze réunions techniques entre l'Agence et les parties ont été organisées pour discuter des implications possibles du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie sur l'application des garanties de l'Agence. Depuis septembre 2021, le Directeur général a rendu compte de l'évolution concernant cette question au Conseil des gouverneurs dans ses déclarations liminaires lors des réunions ordinaires du Conseil ainsi que dans le document GOV/INF/2022/20.

C. Faits nouveaux

10. Le 13 mars 2023, l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont annoncé que, pour livrer à l'Australie des sous-marins à propulsion nucléaire et à armement conventionnel, ils comptaient adopter une approche par étapes⁷, chaque étape étant axée sur des engagements mutuels pris par chacun des pays. La première étape débiterait en 2023 et la dernière au « début des années 2040 » avec la livraison à la Royal Australian Navy du premier sous-marin à propulsion nucléaire et à armement conventionnel construit en Australie. Ce plan est « conçu pour aider l'Australie à se doter de l'infrastructure, des capacités techniques et industrielles et du capital humain nécessaires pour produire, entretenir, exploiter et gérer une flotte souveraine de sous-marins à propulsion nucléaire et à armement conventionnel ». Dans leur annonce, les parties ont indiqué qu'elles « continuaient à consulter [l'AIEA] pour élaborer une stratégie de non-prolifération qui crée le précédent le plus solide pour ce qui est de l'acquisition d'une capacité de sous-marins à propulsion nucléaire »⁸.

11. Le 10 mars 2023, le Directeur général a reçu des communications distinctes relatives à cette annonce de la part du Premier Ministre australien, M. Anthony Albanese, de la Ministre des affaires étrangères australienne, M^{me} Penny Wong⁹, ainsi que des États-Unis et du Royaume-Uni. Dans sa communication, la Ministre des affaires étrangères australienne a informé le Directeur général de l'intention de l'Australie « d'entamer des négociations avec l'AIEA en vue d'un arrangement conformément à l'article 14 de l'AGG de l'Australie ».

12. Le 14 mars 2023, le Directeur général a publié une déclaration relative à l'annonce susmentionnée (voir annexe)¹⁰, dans laquelle il a indiqué, entre autres choses, ce qui suit :

- Les parties à AUKUS ont des obligations en matière de garanties qui doivent être respectées conformément à leurs accords de garanties et PA respectifs conclus avec l'Agence. L'article 14 de l'AGG de l'Australie lui permet d'utiliser des matières nucléaires qui doivent être soumises

⁷ L'approche par étapes s'organiserait comme suit : formation et renforcement des capacités ; acquisition de sous-marins complets à propulsion nucléaire et à armement conventionnel ; et acquisition de groupes motopropulseurs soudés complets pour les sous-marins qui seront construits en Australie.

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/joint-leaders-statement-on-aukus-13-march-2023/joint-leaders-statement-on-aukus-13-march-2023>.

⁹ Document INFCIRC/1079.

¹⁰ Disponible sur GOVATOM, mise en ligne le 15 mars 2023.

aux garanties en vertu de l'AGG dans une activité nucléaire, telle que la propulsion nucléaire de sous-marins, à condition que l'Australie conclue un accord avec l'Agence à cet égard.

- L'arrangement prévu à l'article 14 de l'AGG et l'élaboration de la méthode de contrôle nécessaire doivent être strictement conformes au cadre juridique existant. Il est important de noter que l'arrangement finalisé sera transmis au Conseil des gouverneurs de l'AIEA pour suite à donner.
- Au titre de leurs ASV respectifs, les États-Unis et le Royaume-Uni doivent signaler à l'Agence les transferts internationaux de matières nucléaires vers les États non dotés d'armes nucléaires et, dans le cadre du PA, les exportations du matériel qui y est spécifié.
- Les obligations juridiques des parties et les aspects liés à la non-prolifération sont primordiaux. L'Agence continuera d'être guidée fondamentalement par son mandat de vérification et de non-prolifération. Elle l'exercera de manière impartiale, objective et technique.

Le Directeur général veillera à ce que le processus soit solide sur le plan technique comme sur le plan juridique, et uniquement guidé par le mandat statutaire de l'Agence ainsi que par les accords de garanties et les PA des parties à AUKUS.

13. Le 14 mars 2023, dans des lettres distinctes adressées au Premier Ministre et à la Ministre des affaires étrangères de l'Australie, le Directeur général a indiqué, entre autres choses, que l'Agence « veillera à ce que le processus soit transparent et uniquement guidé par le mandat statutaire de l'Agence ainsi que par l'AGG et le PA conclus par l'Australie avec l'Agence ».

14. Le 10 mars 2023, conformément à la rubrique 3.1 modifiée des arrangements subsidiaires (partie générale) à l'AGG, l'Australie a soumis à l'Agence des renseignements descriptifs préliminaires concernant les nouvelles installations prévues dans le cadre de son programme de propulsion nucléaire navale et a indiqué être prête à ce que l'Agence procède à une vérification des renseignements descriptifs (VRD). L'Australie a également proposé que du personnel de l'Agence visite, dans un souci de transparence, une base navale australienne qui sera utilisée pour la maintenance des sous-marins à propulsion nucléaire.

15. En mai 2023, l'Agence a mené en Australie des activités liées au programme de propulsion nucléaire navale du pays, et a notamment organisé une visite technique à la base navale susmentionnée et une VRD à l'emplacement déclaré comme appelé à être utilisé pour la construction des futurs sous-marins australiens. L'Agence et l'Australie ont commencé à échanger sur les éléments techniques d'un arrangement lié à l'article 14 de l'AGG de l'Australie, et sur les moyens de faciliter d'éventuelles activités de vérification et de contrôle, y compris des mesures volontaires de transparence, dans le cadre du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie. L'Agence a également tenu des réunions avec de hauts responsables australiens, au cours desquelles l'Australie a réaffirmé sa volonté de respecter ses engagements internationaux en matière de non-prolifération nucléaire.

16. Conformément aux dispositions de l'AGG et du PA de l'Australie, l'Agence élaborera une méthode de contrôle appropriée qui prendra en compte les matières et activités nucléaires liées au programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie. Ce faisant, 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. L'Agence a pour objectif de s'assurer que l'arrangement et la méthode de contrôle qui seront mis au point et appliqués

dans le contexte du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie lui permettront d'atteindre les objectifs techniques des garanties fixés pour l'Australie¹¹.

17. En mai 2023, l'Australie a soumis à l'Agence la mise à jour annuelle de sa déclaration au titre du PA et a fourni, au titre de l'alinéa a. x) de l'article 2 du PA, des détails pertinents supplémentaires sur ses plans liés au programme de propulsion nucléaire navale.

D. Résumé

18. Depuis septembre 2021, l'Agence a mené une série de consultations techniques avec les parties et examiné les implications possibles du programme de propulsion nucléaire navale sur l'application des garanties de l'Agence dans le cas de l'Australie, dans le cadre de l'AGG et du PA de ce pays.

19. Depuis l'annonce faite par les parties le 13 mars 2023, l'Australie a soumis à l'Agence les déclarations requises au titre de son AGG, de ses arrangements subsidiaires (partie générale) et de son PA. L'Agence a pu mener des activités de vérification sur le terrain en Australie et procéder à une visite à des fins de transparence. L'Agence mènera d'autres activités de vérification en Australie en fonction des besoins.

20. L'Agence et l'Australie ont commencé à échanger sur les aspects techniques d'un arrangement lié à l'article 14 de l'AGG de l'Australie, et sur les moyens de faciliter d'éventuelles activités de vérification et de contrôle, y compris des mesures volontaires de transparence, dans le cadre du programme de propulsion nucléaire navale de l'Australie. Des discussions techniques détaillées, y compris sur les aspects juridiques, seront nécessaires pour mettre au point l'arrangement requis. Une fois l'arrangement finalisé, le Directeur général le transmettra au Conseil des gouverneurs de l'AIEA pour suite à donner.

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

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

Annexe

Déclaration du Directeur général au sujet de l'annonce d'AUKUS

Le 14 mars 2023

1. L'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni (les parties à AUKUS) ont annoncé l'acquisition par l'Australie de sous-marins à propulsion nucléaire et à armement conventionnel. J'ai également reçu des communications distinctes à ce sujet, du Premier Ministre australien, M. Anthony Albanese, et de la Ministre des affaires étrangères australienne, M^{me} Penny Wong, ainsi que des États-Unis et du Royaume-Uni.
2. Selon l'annonce, les parties à AUKUS ont convenu de trois étapes pour la mise en œuvre du projet AUKUS au cours des trois prochaines décennies : formation et renforcement des capacités ; acquisition de sous-marins complets à propulsion nucléaire et à armement conventionnel ; et acquisition de groupes motopropulseurs soudés complets pour les sous-marins qui seront construits en Australie.
3. Les parties à AUKUS ont des obligations en matière de garanties qui doivent être respectées conformément à leurs accords de garanties et protocoles additionnels respectifs conclus avec l'Agence. L'Australie, État non doté d'armes nucléaires partie au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), a conclu avec l'Agence un accord de garanties généralisées (AGG) dans le cadre du TNP et un protocole additionnel (PA) à cet accord. Au titre de l'AGG, l'Agence a le droit et l'obligation d'appliquer les garanties sur toutes les matières nucléaires dans toutes les activités nucléaires pacifiques effectuées sur le territoire de l'Australie, sous sa juridiction ou sous son contrôle en quelque lieu que ce soit en vue de vérifier que ces matières ne sont pas détournées vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. L'article 14 de l'AGG de l'Australie lui permet d'utiliser des matières nucléaires qui doivent être soumises aux garanties en vertu de l'AGG dans une activité nucléaire, telle que la propulsion nucléaire de sous-marins, à condition que l'Australie conclue un accord avec l'Agence à cet égard.
4. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont des États dotés d'armes nucléaires parties au TNP et ont chacun conclu avec l'Agence un accord de soumission volontaire (ASV) et un PA à cet accord. Au titre de leur ASV, ils doivent signaler à l'Agence les transferts internationaux de matières nucléaires vers les États non dotés d'armes nucléaires et, dans le cadre du PA, les exportations du matériel qui y est spécifié.
5. Les obligations juridiques des parties et les aspects liés à la non-prolifération sont primordiaux. L'Agence continuera d'être guidée fondamentalement par son mandat de vérification et de non-prolifération. Elle l'exercera de manière impartiale, objective et technique.
6. Dans une lettre qu'elle m'a adressée, la Ministre des affaires étrangères, M^{me} Wong, a officiellement demandé à l'Agence d'entamer des négociations sur un arrangement au titre de l'article 14 de l'AGG de l'Australie. Conformément aux normes applicables (rubrique 3.1 modifiée de ses arrangements subsidiaires), l'Australie a également fourni à l'Agence des renseignements descriptifs préliminaires sur ce projet.
7. Ce processus fait intervenir des questions juridiques sérieuses et des questions techniques complexes. L'arrangement prévu à l'article 14 de l'AGG et l'élaboration de la méthode de contrôle nécessaire doivent être strictement conformes au cadre juridique existant. Il est important de noter que l'arrangement finalisé sera transmis au Conseil des gouverneurs de l'AIEA pour suite à donner.
8. Dans leurs communications, les parties à AUKUS ont réaffirmé leur engagement antérieur selon lequel le maintien de l'intégrité du régime de non-prolifération nucléaire et des garanties de l'Agence reste un objectif fondamental en ce qui concerne AUKUS. Elles se sont également engagées à maintenir la solidité du régime mondial de non-prolifération nucléaire et à remplir les obligations en matière de

non-prolifération et de garanties au titre de leurs accords respectifs avec l'Agence. Je note également que l'Australie a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de procéder à l'enrichissement ou au retraitement de l'uranium dans le cadre d'AUKUS et qu'elle n'avait aucun projet de fabrication de combustible nucléaire dans le cadre de cette entreprise.

9. Le rôle de l'Agence dans ce processus est prévu dans le cadre juridique existant et relève strictement de ses compétences statutaires. L'Agence mènera ses travaux sur cette question de manière indépendante, impartiale et professionnelle. Je veillerai à ce que le processus soit transparent et uniquement guidé par le mandat statutaire de l'Agence ainsi que par les accords de garanties et les protocoles additionnels des parties à AUKUS. Un accord efficace au titre de l'article 14 de l'AGG de l'Australie sera nécessaire pour permettre à l'Agence d'atteindre ses objectifs techniques des garanties pour l'Australie au titre de l'AGG et du PA. En définitive, l'Agence doit s'assurer qu'aucun risque de prolifération n'émanera de ce projet.

10. Je tiendrai le Conseil des gouverneurs et les États Membres de l'AIEA informés de nos travaux futurs à mesure que les discussions avec les parties à AUKUS se poursuivent comme suite à la notification par l'Australie de son intention d'entamer des négociations avec l'Agence au sujet d'un arrangement au titre de l'article 14. Dans le cadre de ce processus, je soumettrai également un rapport sur la question à la prochaine session ordinaire du Conseil des gouverneurs, qui se tiendra à Vienne en juin 2023.