

Réservé à l'usage officiel

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire du Conseil
(GOV/2013/37)
Point 21 de l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale
(GC(57)/1, Add.1 et Add.2)

Application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient

Rapport du Directeur général

A. Introduction

1. La Conférence générale a affirmé au paragraphe 4 de la résolution GC(56)/RES/15 (2012) qu'il était

« urgent que tous les États du Moyen-Orient acceptent immédiatement l'application des garanties intégrales de l'Agence à toutes leurs activités nucléaires à titre de mesure importante pour accroître la confiance entre tous les États de la région et en tant qu'étape vers un renforcement de la paix et de la sécurité dans le contexte de la création d'une ZEAN » ;

au paragraphe 5, elle a demandé à

« toutes les parties directement concernées d'envisager sérieusement de prendre les mesures pratiques et appropriées qui sont nécessaires pour donner effet à la proposition de création d'une ZEAN mutuellement et effectivement vérifiable dans la région » du Moyen-Orient ;

et, au paragraphe 7, elle a en outre engagé

« tous les États de la région à prendre des mesures, et notamment des mesures de confiance et de vérification, en vue de la création d'une ZEAN au Moyen-Orient ».

2. Au paragraphe 10 de la résolution, la Conférence générale a réitéré le mandat donné au Directeur général dans des résolutions antérieures consistant à

« intensifier les consultations avec les États du Moyen-Orient afin de faciliter l'application rapide des garanties intégrales de l'Agence à toutes les activités nucléaires dans la région dans la mesure où

cela concerne l'établissement de modèles d'accords, en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une ZEAN dans la région, comme mentionné dans la résolution GC(XXXVII)/RES/627 » ;

au paragraphe 11, elle a renouvelé l'appel lancé dans de précédentes résolutions pour demander

« à tous les États de la région d'apporter une coopération sans réserve au Directeur général pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées » au paragraphe 10 ;

et, au paragraphe 12, elle a demandé à

« tous les autres États, spécialement à ceux qui ont une responsabilité particulière dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, de prêter pleinement leur concours au Directeur général en facilitant la mise en œuvre de la présente résolution ».

3. Au paragraphe 13 de la résolution GC(56)/RES/15, la Conférence générale a prié

« le Directeur général de présenter au Conseil des gouverneurs et à la Conférence générale à sa cinquante-septième session ordinaire (2013) un rapport sur la mise en œuvre de la présente résolution ».

4. Le 22 septembre 2000, dans le contexte du point de l'ordre du jour intitulé « Application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient », la Conférence générale a adopté la décision GC(44)/DEC/12, dans laquelle elle a prié

« le Directeur général de prendre des dispositions pour organiser un forum dans le cadre duquel les participants venant du Moyen-Orient et d'autres parties intéressées pourraient tirer des enseignements de l'expérience d'autres régions, y compris en matière de mesures de confiance, en ce qui concerne la création d'une zone exempte d'armes nucléaires ».

Elle a également demandé dans cette décision

« au Directeur général, avec l'aide des États du Moyen-Orient et d'autres parties intéressées, de mettre au point un ordre du jour et des modalités assurant le succès de ce forum ».

5. Le présent rapport expose, comme demandé par la Conférence générale, les mesures prises par le Directeur général en vue de s'acquitter des mandats que la Conférence générale lui a confiés dans la résolution GC(56)/RES/15 (2012) et la décision GC(44)/DEC/12 (2000).

B. Application des garanties intégrales de l'Agence

6. Le Directeur général a continué de faire valoir que les résolutions successives de la Conférence générale insistaient sur l'application des garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires dans la région du Moyen-Orient et sur les mandats qui lui ont été confiés dans ce contexte. Il a également continué à promouvoir l'élaboration et l'examen d'idées et d'approches nouvelles pertinentes qui pourraient en faire avancer l'exécution.

7. À l'exception d'Israël, tous les États de la région du Moyen-Orient sont parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et se sont engagés à accepter l'application des garanties généralisées de l'Agence. Au 5 juillet 2013, deux États de la région du Moyen-Orient qui sont parties au TNP devaient encore faire entrer en vigueur leur accord de garanties généralisées conclu avec l'Agence en vertu de ce traité ; Djibouti a signé mais n'a pas encore mis en vigueur son accord de garanties généralisées, tandis que la Somalie n'a encore pris aucune mesure à cet égard. Depuis le

dernier rapport sur ce point de l'ordre du jour¹, un protocole additionnel a été mis en vigueur par un État de la région du Moyen-Orient, l'Iraq. Des protocoles additionnels sont en vigueur pour Bahreïn, les Comores, les Émirats arabes unis, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, la Libye, le Maroc et la Mauritanie. Djibouti, la République islamique d'Iran (Iran) et la Tunisie ont signé un protocole additionnel mais ne l'ont pas encore mis en vigueur, et un protocole additionnel a été approuvé pour l'Algérie mais n'a pas encore été signé.

8. Il ressort des entretiens avec des représentants des États de la région du Moyen-Orient qu'une divergence de vues ancienne et fondamentale subsiste toujours entre Israël, d'une part, et les autres États de la région du Moyen-Orient, d'autre part, en ce qui concerne l'application des garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires de la région. Tous les États de la région, à l'exception d'Israël, soulignent qu'ils sont tous parties au TNP et soutiennent qu'il n'y a pas d'association automatique entre l'application des garanties généralisées à toutes les activités au Moyen-Orient, ou la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN), et la conclusion préalable d'un règlement de paix, et que la première contribuerait à la seconde. Israël estime que les garanties de l'Agence, de même que toutes les autres questions de sécurité régionale, ne peuvent pas être examinées isolément de celle de la création des conditions d'une sécurité régionale stable et que ces questions devraient être abordées dans le cadre d'un dialogue sur la sécurité régionale et la limitation des armements qui pourrait être renoué dans le contexte d'un processus de paix multilatéral². Le Directeur général n'a donc pas pu progresser dans l'accomplissement du mandat qui lui a été confié par la résolution GC(56)/RES/15 en ce qui concerne l'application des garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires dans la région du Moyen-Orient. Il poursuivra ses consultations conformément à son mandat relatif à l'application rapide des garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires dans la région du Moyen-Orient.

C. Modèles d'accords de garanties en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une ZEAN au Moyen-Orient

9. Le processus qui a conduit à une large adhésion au TNP et, par là même, aux accords de garanties généralisées de type INFCIRC/153 dans la région du Moyen-Orient est décisif pour instaurer la confiance en ce qui concerne la non-prolifération nucléaire et la sécurité régionale. Les résolutions successives adoptées sans mise aux voix par l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur de la création d'une ZEAN au Moyen-Orient³ en sont des étapes importantes.

¹ GOV/2012/38–GC(56)/17 (6 septembre 2012).

² Les vues de plusieurs États de la région (Émirats arabes unis, République arabe syrienne, Égypte, Iran et Israël) ont été précisées, notamment, dans leurs déclarations à la réunion du Conseil des gouverneurs du 14 septembre 2012 (GOV/OR.1337) et à la 56^e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA, qui s'est tenue du 17 au 22 septembre 2012 (Iraq, Arabie saoudite - GC(56)/OR.2 ; Soudan - GC(56)/OR.3 ; Liban, Égypte, Jordanie - GC(56)/OR.4 ; République arabe syrienne - GC(56)/OR.5 ; Mauritanie, Émirats arabes unis, Israël, Qatar, Maroc, Koweït, Libye, Bahreïn - GC(56)/OR.6 ; Oman - GC(56)/OR.7 ; Égypte, Iraq, Iran - GC(56)/OR.8. Israël a précisé sa position à ce sujet dans les documents GOV/2004/61/Add.1-GC(48)/18/Add.1 et GC(56)/OR.8.

³ La plus récente est la résolution A/RES/67/28 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient », adoptée sans mise aux voix le 3 décembre 2012. Elle est disponible à l'adresse http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/28&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=F

10. La Conférence d'examen du TNP de 2010 a réaffirmé l'importance de la résolution sur le Moyen-Orient adoptée par la Conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995 et rappelé que ses buts et objectifs ont été réaffirmés à la Conférence d'examen du TNP de 2000⁴. Elle a souligné que cette résolution, qui a été coparrainée par les États dépositaires du TNP (États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie et Royaume-Uni), restait valide jusqu'à ce que ses buts et objectifs aient été atteints et était un élément essentiel des résultats de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995, sur la base desquels le Traité a été prorogé en 1995 pour une durée indéfinie, sans que la question ait été mise aux voix. Les États parties se sont dits une fois de plus résolus à prendre, à titre individuel et collectif, toutes les mesures nécessaires à sa prompte application.

11. La Conférence d'examen du TNP de 2010 a souligné qu'il importait de mettre en place un processus permettant d'appliquer pleinement la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient. À cette fin, elle a appuyé une mesure concrète, à savoir que « le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les auteurs de la résolution de 1995, en consultation avec les États de la région, convoqueront en 2012 une conférence à laquelle prendront part tous les États du Moyen-Orient, en vue de la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive, sur la base d'arrangements librement conclus entre les États de la région, avec le plein appui et l'engagement sans réserve des États dotés d'armes nucléaires » et que « [l]a Conférence de 2012 aura pour mandat la résolution de 1995 »⁵.

12. La Conférence d'examen du TNP de 2010 a en outre décidé de mesures supplémentaires pour appuyer l'application de la résolution de 1995, notamment en engageant « l'AIEA, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et les autres organisations internationales pertinentes [à] préparer des documents d'information pour la Conférence de 2012 en ce qui concerne les modalités devant régir la zone exempte d'armes [...] de destruction massive et leurs vecteurs, compte tenu des travaux précédemment accomplis et de l'expérience acquise »⁶.

13. Dans une déclaration commune datée du 14 octobre 2011 et conformément aux mesures pratiques entérinées par les Parties à la Conférence d'examen du TNP de 2010, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les gouvernements des États-Unis, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni, coauteurs de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient et États dépositaires du TNP, en consultation avec les États de la région, ont annoncé la nomination de M. Jaakko Laajava, Secrétaire d'État adjoint au Ministère des affaires étrangères de la Finlande, comme facilitateur, et la désignation de la Finlande comme gouvernement hôte de la Conférence de 2012 sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive⁷.

14. Dans sa lettre du 27 avril 2012 au Directeur général, M. Laajava a demandé à l'AIEA de préparer des documents d'information pour la Conférence de 2012.

⁴ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), IV. « Le Moyen-Orient, en particulier l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient », paragraphe 1.

⁵ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), IV. « Le Moyen-Orient, en particulier l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient », paragraphe 7 a).

⁶ NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), IV. « Le Moyen-Orient, en particulier l'application de la résolution de 1995 sur le Moyen-Orient », paragraphe 7 d).

⁷ Secrétaire général de l'ONU, *Jaako Laajava, de la Finlande, est nommé facilitateur de la Conférence de 2012 pour un Moyen-Orient exempt d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive*, SG/2180, CD/3307, Département de l'information de l'ONU, Division de l'information et des médias (14 octobre 2011). Disponible à l'adresse < <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/SG2180.doc.htm> >.

15. Donnant suite à cette lettre, le Secrétariat de l'AIEA a communiqué à M. Laajava, en octobre 2012, les documents d'information demandés, présentant les travaux entrepris par l'AIEA et l'expérience acquise pour ce qui est des modalités d'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient.

16. Aux sessions de 2012 et 2013 du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2015, tenues à Vienne et Genève respectivement, « Les États parties ont souligné l'importance de la résolution sur le Moyen-Orient adoptée à la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 et rappelé que les buts et objectifs qui y sont énoncés ont été réaffirmés par la Conférence d'examen de 2000 et dans les conclusions et recommandations concernant les mesures de suivi adoptées par la Conférence d'examen de 2010. Ils ont rappelé que la résolution restait valable jusqu'à ce que ses buts et objectifs aient été réalisés »⁸.

17. Les États parties se sont de nouveau déclarés favorables à la convocation d'une conférence sur la création au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive « conformément au mandat établi en 2010 ». Nombre d'entre eux sont pour qu'elle se tienne dans les meilleurs délais et avant la fin de 2013 au plus tard. Il a également été dit qu'une conférence réussie à laquelle participeraient tous les États de la région nécessiterait une participation directe des États de la région, notamment un accord par voie de consensus sur son ordre du jour et la date de sa tenue, et qu'une Conférence pourrait être convoquée immédiatement après la conclusion de cet accord. Les États parties sont certes convenus que les délais de convocation de la Conférence n'avaient pas été tenus, mais que l'occasion n'avait pas été manquée »⁹.

18. Même si l'on continue de reconnaître largement que le régime mondial de non-prolifération nucléaire serait encore renforcé par la création d'une ZEAN au Moyen-Orient, les demandes de la Conférence générale en faveur de modèles d'accords de garanties supposent que les États de la région soient d'accord sur les obligations matérielles qu'ils sont prêts à assumer dans le cadre d'un accord portant création d'une ZEAN dans la région du Moyen-Orient.

19. Les obligations matérielles susceptibles de figurer dans un éventuel accord portant création d'une ZEAN au Moyen-Orient ont été décrites dans les précédents rapports du Directeur général.

20. Les États de la région restent toujours divisés sur le contenu et les modalités d'un accord portant création d'une ZEAN au Moyen-Orient. Aussi le Secrétariat n'est-il peut-être pas à même, à ce stade, d'entreprendre d'établir des modèles d'accords visés dans la résolution de 1995. Toutefois, le Directeur général et le Secrétariat continueront de consulter les États de la région du Moyen-Orient et de travailler avec eux en vue de trouver la base commune requise pour élaborer des modèles d'accord en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une ZEAN au Moyen-Orient.

⁸ Première session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2015, *Compte rendu factuel du Président (document de travail)*, NPT/CONF.2015/PC.I/WP.53 (10 mai 2012), paragraphe 68 ; Deuxième session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2015, *Résumé factuel du Président*, NPT/CONF.2015/PC.II/WP.49 (3 mai 2013), paragraphe 68.

⁹ Deuxième session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2015, *Résumé factuel du Président*, NPT/CONF.2015/PC.II/WP.49 (3 mai 2013), paragraphe 73.

D. Application de la décision GC(44)/DEC/12 de la Conférence générale : Forum de l'AIEA sur l'expérience pouvant présenter un intérêt pour la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) au Moyen-Orient

21. En 2000, la Conférence générale de l'AIEA a adopté la décision GC(44)/DEC/12 dans laquelle elle a demandé notamment au Directeur général de mettre au point un ordre du jour et des modalités assurant le succès d'un forum sur l'intérêt que présenterait l'expérience acquise dans les ZEAN existantes, y compris les mesures de confiance et de vérification, en vue de la création d'une telle zone dans la région du Moyen-Orient.

22. Comme indiqué dans les précédents rapports du Directeur général, notamment dans le plus récent (GC(56)/17), des ZEAN ont déjà été créées dans la région Amérique latine et Caraïbes, dans le Pacifique Sud, en Asie du Sud-Est, en Afrique et en Asie centrale¹⁰, respectivement, par le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco), le Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud (Traité de Rarotonga), le Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires de l'Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok), le Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) et le Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale. Ces ZEAN existantes sont particulièrement pertinentes pour l'examen des obligations matérielles à inclure dans le régime de vérification qui serait appliqué dans une future ZEAN au Moyen-Orient. Les traités actuels portant création des ZEAN contiennent certaines variations et prévoient des droits et des obligations supplémentaires qui tiennent compte notamment des caractéristiques spécifiques de chaque région, mais tous les cinq portent sur de vastes régions habitées et ils visent tous à garantir l'absence totale d'armes nucléaires des territoires des États parties ; ils prévoient tous la vérification du non-détournement de matières nucléaires¹¹ par l'Agence et la mise en place de mécanismes régionaux pour traiter des problèmes liés au respect des obligations ; et ils contiennent tous un protocole en vertu duquel les États dotés d'armes nucléaires s'engagent à ne pas utiliser ou menacer d'utiliser des armes nucléaires contre des États non dotés d'armes nucléaires parties à ces traités.

23. Les années précédentes, conformément au mandat assigné par la décision GC(44)/DEC/12 de la Conférence générale, le Secrétariat a sollicité les vues des États Membres de la région du Moyen-Orient à propos de l'élaboration d'un ordre du jour et de modalités pour l'organisation d'un forum dans le cadre duquel les participants venant du Moyen-Orient et d'autres parties intéressées pourraient tirer des enseignements de l'expérience d'autres régions, y compris en matière de mesures de confiance, en ce qui concerne la création d'une ZEAN au Moyen-Orient. À cet égard, l'Agence a diffusé un projet d'ordre du jour en 2004 (annexe au document GC(48)/18) et a continué de solliciter les vues des États concernés (comme indiqué dans les documents GC(49)/18 du 18 août 2005, GC(50)/12 du 28 août 2006, GC(51)/14 du 22 août 2007, GC(52)/10/Rev.1 du 23 septembre 2008 ainsi que GC(53)/12 du 20 août 2009 et son Add.1, respectivement et dans les documents GC(54)/13 du 3 septembre 2010, GC(55)/23 du 8 septembre 2011 et GC(56)/17 du 6 septembre 2012.

¹⁰ Des ZEAN ont aussi été créées dans certaines régions inhabitées – Antarctique (Traité sur l'Antarctique), espace extra-atmosphérique (Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes), et fond des mers (Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol).

¹¹ L'article 8 du Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale prévoit aussi que les États parties concluent avec l'AIEA et mettent en vigueur un protocole additionnel à leur accord de garanties généralisées dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur du Traité.

24. Beaucoup ont apprécié les efforts continus déployés par le Directeur général pour s'acquitter de son mandat défini dans la décision GC(44)/DEC/12. Le Directeur général a poursuivi les consultations avec les États Membres de la région du Moyen-Orient et d'autres parties intéressées sur les dispositions à prendre pour que le forum contribue de manière constructive à l'objectif de la création d'une ZEAN dans cette région.

25. Le 31 août 2011, le Directeur général a écrit à tous les États Membres pour les inviter à participer au forum de l'AIEA qui se tiendrait au Siège de cette dernière, à Vienne, les 21 et 22 novembre 2011.

26. Conformément au programme convenu¹², le forum, reflétant le consensus des États Membres de l'Agence sur l'importance de la création d'une ZEAN dans la région du Moyen-Orient, a été conçu pour étudier l'expérience de l'Afrique, de l'Asie, de l'Europe, de l'Amérique latine et des Caraïbes pour ce qui est de créer des régimes de sécurité régionale et de parvenir au désarmement grâce à la création de ZEAN. Le forum était axé sur : i) l'étude des enseignements tirés par d'autres régions au sujet du cadre et du contexte régionaux qui existaient avant qu'elles envisagent de créer une ZEAN ; ii) l'examen des principes convenus au niveau multilatéral pour la création de ZEAN dans des zones peuplées ; iii) l'examen des questions théoriques et pratiques qui se sont posées pour créer les cinq ZEAN actuelles ; iv) l'échange de vues avec des représentants de ces cinq zones sur leur expérience de la promotion, de la négociation et de l'application dans la pratique d'arrangements négociés au sujet de ces zones ; et v) l'examen de la situation de la région du Moyen-Orient dans ce contexte. L'intérêt qu'une telle expérience peut présenter dans le cas et pour la région du Moyen-Orient a aussi été examiné.

27. Le forum a comporté trois séances plénières et a été présidé par le Représentant permanent de la Norvège auprès de l'AIEA, l'ambassadeur Jan Petersen¹³. Le résumé du Président du forum est reproduit à l'annexe 4 du document GOV/2012/38-GC(56)/17 (6 septembre 2012).

¹² GOV/2012/38-GC(56)/17 (6 septembre 2012), Annexe 1.

¹³ On trouvera de plus amples renseignements sur le forum aux paragraphes 27 à 37 du document GOV/2012/38-GC(56)/17 (6 septembre 2012).