

Conférence de 1995 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires chargée d'examiner le Traité et la question de sa prorogation

NPT/CONF.1995/21
20 avril 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

New York, 17 avril-12 mai 1995

PRINCIPES CONCERNANT LES FOURNITURES NUCLÉAIRES AU NIVEAU MULTILATÉRAL

Document de travail présenté par l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Slovaquie, la Suède, et la Suisse en tant que membres du Comité Zangger

INTRODUCTION

1. La Grande Commission II, l'une des trois grandes commissions de la Conférence de 1990 des Parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) chargée d'examiner le Traité, avait pour tâche d'examiner l'application du Traité en ce qui concerne la non-prolifération des armes nucléaires et les garanties, et notamment l'application des articles I, II et III et des alinéas correspondants du préambule. Si la Conférence n'avait pas adopté de document final, la Grande Commission II s'était pour sa part accordée sur un texte énonçant un certain nombre d'idées et de propositions à ce sujet. Le présent document retrace l'historique de la question et fait le point de son évolution depuis lors pour ce qui est d'un des domaines dont la Grande Commission II s'était occupée, à savoir les fournitures nucléaires.

2. La Grande Commission II avait reconnu que "les engagements pris aux termes du Traité en ce qui concerne la non-prolifération et les garanties sont essentiels aussi au commerce et à la coopération aux fins d'activités nucléaires pacifiques". En donnant à tous les États l'assurance que la coopération nucléaire se pratiquerait en conformité avec les objectifs du Traité, les principes applicables à la non-prolifération et aux garanties qui y sont énoncés facilitent cette coopération. Fournisseurs et destinataires d'articles nucléaires peuvent ainsi être certains que l'utilisation des fournitures ne servira que des fins strictement pacifiques, contribuant ainsi à renforcer la stabilité mondiale et régionale.

3. La Commission s'était accordée sur plusieurs propositions importantes concernant les exportations nucléaires. Premièrement, elle avait pris note des travaux que le comité d'États parties fournisseurs, groupe officieux plus connu sous le nom de Comité Zangger, avait consacrés à l'interprétation du paragraphe 2 de l'article III du Traité, et avait appelé instamment tous les États à adopter ces normes d'exportation. Par le fait même de leur adhésion, les Parties au Traité ont déjà souscrit aux obligations énoncées au paragraphe 2 de l'article III. C'est cet aspect du texte adopté par la Grande Commission II qui sera examiné ci-après.

4. Par ailleurs, la Grande Commission II avait recommandé aux États parties d'étudier de nouveaux moyens d'améliorer les mesures tendant à empêcher le détournement des techniques nucléaires aux fins de la fabrication d'armes nucléaires. La Commission avait, pour sa part, identifié deux de ces moyens : elle avait demandé instamment aux États fournisseurs nucléaires d'exiger des États destinataires non dotés d'armes nucléaires qu'ils acceptent les garanties de l'AIEA pour toutes leurs activités nucléaires pacifiques, comme condition indispensable pour le transfert de fournitures nucléaires dans le cadre de nouveaux arrangements d'approvisionnement, et elle avait demandé aux États de coordonner leur réglementation en ce qui concerne l'exportation d'équipements et de matières qui ne seraient pas expressément identifiés au paragraphe 2 de l'article III mais relèveraient néanmoins de la prolifération des armes nucléaires. On trouvera dans le présent document des renseignements sur les activités du Comité Zangger.

COMITÉ ZANGGER

Paragraphe 2 de l'article III

5. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article III du Traité sont un des éléments essentiels du dispositif mis en place pour garantir l'utilisation pacifique des équipements et des matières nucléaires. Ces dispositions sont les suivantes :

"Tout État Partie au Traité s'engage à ne pas fournir : a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article [garanties de l'AIEA]."

6. La signification essentielle de ce paragraphe est que les États parties au Traité ne doivent pas fournir d'articles nucléaires aux États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité sans leur faire soumettre lesdits articles aux garanties de l'AIEA. Cette disposition est importante car il arrive fréquemment que les pays destinataires de ce type d'exportations n'aient accepté aucune autre obligation touchant la non-prolifération nucléaire. En interprétant et en appliquant les dispositions du paragraphe 2 de l'article III, le Comité Zangger concourt à empêcher le détournement de matières nucléaires destinées à des fins pacifiques et soumises aux garanties vers la fabrication d'armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires, soutenant ainsi les objectifs du Traité et renforçant la sécurité de tous les États qui y sont parties.

Accords intervenus au sein du Comité Zangger

7. De 1971 à 1974, un groupe de 15 États, dont certains Parties au Traité et d'autres envisageant de le devenir, ont tenu une série de réunions officieuses à Vienne sous la présidence du professeur Claude Zangger (Suisse). Leur objectif en tant que fournisseurs effectifs ou éventuels de matières et d'équipements nucléaires était de s'accorder mutuellement sur les aspects ci-après :

a) La définition de ce qui constitue des "équipements ou des matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux" (définition qui ne figure nulle part dans le Traité);

b) Les conditions et les procédures qui régiraient l'exportation de ces équipements ou matières pour satisfaire aux obligations prévues au paragraphe 2 de l'article III sans nuire à une concurrence commerciale équitable.

8. Ce groupe, connu par la suite sous le nom de Comité Zangger, a décidé que son statut demeurerait officieux et que ses décisions n'auraient pas force obligatoire pour ses membres.

9. En 1974, le Comité s'est entendu par un consensus sur deux "accords" fondamentaux énoncés dans deux mémorandums distincts. Ensemble, ces derniers constituent actuellement les directives du Comité Zangger. Chacun de ces mémorandums définit et énonce des contrôles à l'exportation pour une catégorie d'articles décrite au paragraphe 2 de l'article III du Traité; le premier mémorandum vise les matières brutes et les produits fissiles spéciaux (alinéa a) du paragraphe 2 de l'article III), et le second les équipements et matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux (alinéa b) du paragraphe 2 de l'article III).

10. Ce consensus, sur lequel reposent les accords du Comité, a été officiellement accepté par les différents États qui en sont membres, par un échange de notes entre eux. Lesdites notes équivalaient à des déclarations unilatérales aux termes desquelles chacun des pays s'engageait à donner effet à ces accords en adoptant une législation interne visant à contrôler les exportations.

11. Le mémorandum A définit les catégories de matières nucléaires ci-après :

a) Matière brute : uranium contenant le mélange d'isotopes qui se trouve dans la nature, uranium dont la teneur en U-235 est inférieure à la normale et thorium;

b) Produit fissile spécial : plutonium-239, uranium-233, uranium enrichi en uranium 235 ou 233.

12. Le mémorandum B, tel qu'il a été précisé depuis 1974 (voir plus loin), vise les usines, les équipements et le matériel relevant des catégories ci-après : réacteurs nucléaires, matières non nucléaires pour réacteurs, retraitement, fabrication de combustible, enrichissement de l'uranium et production d'eau lourde.

13. En vue d'assurer la conformité aux dispositions du paragraphe 2 de l'article III, les "accords" du Comité Zangger énoncent trois conditions fondamentales applicables à la fourniture de ces articles :

a) Pour les exportations à destination d'États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité, les matières brutes ou les produits fissiles spéciaux qui sont soit directement transférés, soit produits, traités ou utilisés dans l'installation à laquelle l'article transféré est destiné, ne doivent pas être détournés vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires;

b) S'agissant d'exportations à destination d'États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité, lesdits matières brutes ou produits fissiles spéciaux, de même que les équipements et matières non nucléaires transférés, doivent être soumis à des garanties dans le cadre d'un accord avec l'AIEA;

c) Les matières brutes ou les produits fissiles spéciaux, de même que les équipements et matières non nucléaires, ne doivent pas être réexportés à destination d'un État non doté d'armes nucléaires qui n'est pas partie au Traité, à moins que l'État destinataire n'accepte de soumettre à des garanties les articles réexportés.

14. Les États membres du Comité ont officiellement accepté ces accords par un échange de notes entre eux. Parallèlement, la plupart des États membres ont envoyé au Directeur général de l'AIEA des lettres identiques l'informant de leur décision de se conformer aux conditions énoncées dans ces accords. Dans ces lettres, les États demandaient également au Directeur général de faire connaître leur décision à tous les États membres de l'Agence, ce qu'il a fait par la circulaire INFCIRC/209 en date du 3 septembre 1974.

La "liste de base" et les précisions apportées à son sujet

15. Groupés en 1990, les deux mémorandums sont désormais appelés "liste de base" et l'exportation d'articles qui y sont énumérés met en jeu les garanties de l'AIEA : comme il a été dit plus haut, les articles ne peuvent être exportés que si 1) les équipements, matières brutes ou produits fissiles spéciaux transférés, ou 2) les matières produites, traitées ou utilisées dans l'installation à laquelle l'article est destiné, sont soumis à des garanties en vertu d'un accord avec l'AIEA.

16. La liste de base est assortie d'une annexe qui apporte des précisions ou définit de manière assez détaillée les équipements et matières visés dans le mémorandum B. À mesure que les années passent et que la technologie progresse, le Comité examine régulièrement des révisions éventuelles, de sorte que l'annexe initiale s'est enrichie progressivement de nombreux détails. Le Comité a procédé jusqu'ici à six examens de ce genre et en envisage actuellement un autre. Les précisions sont adoptées par consensus, selon la procédure appliquée lors de l'adoption des accords initiaux.

17. Le résumé qui en est donné ci-après permet de se faire une idée du degré de détail de la liste de base, et plus généralement des travaux du Comité Zangger (les dates correspondent à la publication des modifications apportées au document INFCIRC/209) :

a) En décembre 1978 ont été ajoutés à l'annexe les usines et équipements de production d'eau lourde, ainsi que quelques équipements destinés à la séparation des isotopes pour l'enrichissement de l'uranium;

b) En février 1984, d'autres détails ont été ajoutés à l'annexe pour tenir compte des progrès techniques survenus au cours des 10 années précédentes pour ce qui est de l'enrichissement de l'uranium au moyen du procédé par centrifugation gazeuse;

c) En août 1995, une précision analogue a été apportée à la section concernant le retraitement du combustible irradié;

d) En février 1990, la section concernant l'enrichissement de l'uranium a été complétée par l'inclusion d'équipements utilisés pour la séparation des isotopes par diffusion gazeuse;

e) En mai 1992, plusieurs équipements ont été ajoutés à la section concernant la production d'eau lourde;

f) En avril 1994, la section concernant l'enrichissement a été développée beaucoup plus qu'elle ne l'avait jamais été auparavant. Certaines parties ont été mises à jour et des listes détaillées d'équipements ont été ajoutées pour les procédés d'enrichissement (séparation aérodynamique, chimique, par échange d'ions, par laser, au plasma et électromagnétique). La rubrique concernant les pompes primaires a en outre été fortement remaniée.

Le Comité Zangger examine actuellement les sections concernant les réacteurs et la fabrication de combustible pour déterminer s'il y a lieu de leur apporter des précisions.

États membres du Comité

18. Tous les membres du Comité Zangger sont des États parties au Traité susceptibles d'exporter des articles figurant sur la liste de base. Le Comité compte actuellement 29 membres (Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Suède et Suisse). Tout État partie qui est actuellement fournisseur nucléaire ou pourrait le devenir et qui est disposé à appliquer les accords du Comité peut en devenir membre. Ce sont les membres du Comité qui décident par consensus d'inviter de nouveaux membres. Désireux de renforcer le Traité et le régime de non-prolifération nucléaire en général, les membres du Comité Zangger ont engagé les États parties au Traité qui sont fournisseurs nucléaires à envisager d'en devenir membres. Les États qui souhaitent le faire peuvent se mettre en rapport avec le Président du Comité, M. F. W. Schmidt (Autriche), avec le secrétariat (assuré par la Mission du Royaume-Uni à Vienne), ou avec tout État qui est membre du Comité.

Le Comité Zangger et les conférences d'examen du TNP

19. Les dispositions convenues par la Grande Commission II en 1990 ont déjà été mentionnées dans l'introduction. Les conférences d'examen antérieures avaient également adopté des déclarations sur les activités du Comité Zangger dans leur document final. On en trouvera le texte à l'annexe du présent document.

20. Lors de la première Conférence d'examen du TNP, en 1975, un bref paragraphe du document final a évoqué les travaux du Comité Zangger, sans qu'il soit nommé. Il y était dit en substance qu'en ce qui concerne l'application du paragraphe 2 de l'article III du Traité, la Conférence notait qu'un certain nombre d'États fournisseurs de matières ou d'équipements nucléaires avaient adopté certaines

conditions types minima visant les garanties de l'AIEA dont devaient être assorties leurs exportations de certaines matières ou de certains équipements nucléaires à destination d'États non dotés d'armes nucléaires. La Conférence attachait également une importance particulière à la condition dont ces États assortissaient leurs exportations, concernant l'engagement de ne pas détourner ces matières et équipements aux fins de la fabrication d'armes nucléaires.

21. En 1980, la Conférence d'examen n'a pas abouti à un consensus sur un document final. Toutefois, en 1985, le document final mentionnait rapidement les activités du Comité, là aussi sans le nommer. La Conférence avait à cette occasion approuvé en substance la principale activité du Comité Zangger, en estimant qu'une nouvelle amélioration de la liste de base devrait tenir compte des progrès de la technologie.

22. Il a déjà été question brièvement de certaines des dispositions adoptées par la Grande Commission II en 1990, mais il demeure important de noter que cette fois le Comité Zangger était mentionné expressément, ses buts et procédures étant brièvement exposés. La Grande Commission II avait constaté que les membres du Comité Zangger s'étaient régulièrement rencontrés pour coordonner l'application du paragraphe 2 de l'article III et avaient adopté certaines normes, notamment une liste de base d'articles. Elle avait recommandé que l'on révisé périodiquement cette liste de base afin de tenir compte des progrès de la technique et des modifications survenues dans les pratiques d'achat, recommandations que le Comité Zangger continue à appliquer. La Grande Commission II avait également appelé instamment tous les États à adopter les normes du Comité Zangger dans toute coopération nucléaire avec des États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité.

Annexe

PARAGRAPHERS MENTIONNANT LES ACTIVITÉS DU COMITÉ ZANGGER
DANS LES DOCUMENTS DES CONFÉRENCES D'EXAMEN DU TNP

Première Conférence d'examen du TNP (1975)

Un paragraphe du Document final évoquait les travaux du Comité Zangger, sans toutefois le nommer :

"En ce qui concerne l'application du paragraphe 2 de l'article III du Traité, la Conférence note qu'un certain nombre d'États fournisseurs de matières ou d'équipements nucléaires ont adopté certaines conditions types minima requises pour les garanties de l'AIEA en ce qui concerne leurs exportations de certaines matières ou de certains équipements nucléaires à destination d'États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas Parties au Traité (document de l'AIEA INFCIRC/209 et additifs). La Conférence attache une importance particulière à la condition donc ces États assortissent leurs exportations, concernant l'engagement de ne pas détourner ces matières et équipements vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires, qui est incluse dans lesdites conditions requises." (NPT/CONF/35/I, annexe I, p. 3)

Troisième Conférence d'examen du TNP (1985)

La Conférence de 1980 n'a pas adopté de document final, mais le Document final de 1985 mentionnait le Comité Zangger, sans le nommer :

"La Conférence pense qu'une nouvelle amélioration de la liste des matières et équipements qui, conformément à l'article III 2) du Traité, requièrent l'application des garanties de l'AIEA, devrait tenir compte des progrès de la technologie." (NPT/CONF.III/64/I, annexe I, par. 13)

Quatrième Conférence d'examen du TNP (1990)

La Conférence n'a pas adopté de document final, mais la Grande Commission II s'était accordée sur certaines idées et propositions, y compris sur le texte ci-après relatif au Comité Zangger :

"La Conférence constate qu'un certain nombre d'États parties fournisseurs de matières et d'équipements nucléaires se sont régulièrement rencontrés dans le cadre d'un groupe officieux qui est devenu le Comité Zangger pour coordonner l'application du paragraphe 2 de l'article III. À cette fin, ces États ont adopté certaines normes, notamment une liste de base d'articles pour l'application des garanties de l'AIEA, en ce qui concerne leurs exportations vers des États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité, conformément au document INFCIRC/209 de l'AIEA, tel qu'il a été révisé. La Conférence appelle instamment tous les États à adopter ces normes dans toute coopération nucléaire avec des États non dotés d'armes nucléaires qui ne sont pas parties au Traité. La Conférence recommande que l'on révise périodiquement la liste de base des articles pour l'application des

garanties de l'AIEA et les procédures de mise en oeuvre afin de tenir compte des progrès de la technique et des modifications survenues dans les pratiques d'achat. La Conférence recommande aux États parties d'étudier de nouveaux moyens d'améliorer les mesures tendant à empêcher le détournement des techniques nucléaires aux fins de la fabrication d'armes nucléaires ou autres explosifs nucléaires ou de la mise en place de capacités d'armes nucléaires. Tout en étant consciente des efforts déployés par le Comité Zangger en faveur du régime de non-prolifération, la Conférence fait aussi observer que des articles figurant sur la 'liste de base' sont essentiels à la réalisation de programmes d'énergie nucléaire à des fins pacifiques. À cet égard, la Conférence demande que le Comité Zangger continue à prendre les mesures nécessaires pour que les normes d'exportation qu'il a établies n'empêchent pas les États parties d'acquérir ces articles pour exploiter l'énergie nucléaire à des fins pacifiques." (NPT/CONF.IV/DC/1/Add.3 a), par. 27)
