

Conseil des gouverneurs Conférence générale

GOV/2007/40-GC(51)/14

22 août 2007

Distribution générale

Français

Original : Anglais

Réservé à l'usage officiel

Point 8 a) de l'ordre du jour provisoire du Conseil
(GOV/2007/38)

Point 20 de l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale
(GC/51/1)

Application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient

Rapport du Directeur général

A. Introduction

1. Au paragraphe 2 de sa résolution GC(50)/RES/16 (2006), la Conférence générale affirme :

« qu'il est urgent que tous les États du Moyen-Orient acceptent immédiatement l'application de 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 zone exempte d'armes nucléaires » ;

et, au paragraphe 3, engage toutes les parties directement concernées :

« à envisager sérieusement de prendre les mesures pratiques et appropriées qui sont nécessaires pour donner effet à la proposition de création d'une zone exempte d'armes nucléaires mutuellement et effectivement vérifiable dans la région » du Moyen-Orient.

2. À cet égard, au paragraphe 5 de la résolution, la Conférence générale reitère le mandat donné au Directeur général dans des résolutions antérieures consistant à :

« poursuivre les consultations avec les États du Moyen-Orient afin de faciliter l'application rapide de 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 zone exempte d'armes nucléaires dans la région, comme mentionné dans la résolution GC(XXXVII)/RES/627 » ;

et, au paragraphe 6, elle renouvelle les appels lancés dans de précédentes résolutions, en demandant :

« 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 » à cet égard par la Conférence générale.

3. Au paragraphe 7 de la résolution GC(50)/RES/16, la Conférence générale demande en outre à tous les États de la région :

« de prendre des mesures, et notamment des mesures de confiance et de vérification, en vue de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient » ;

et, au paragraphe 4, elle prend note :

« de l'importance des négociations bilatérales de paix au Moyen-Orient et des activités du groupe de travail multilatéral sur la limitation des armements et la sécurité régionale pour ce qui est de promouvoir la confiance mutuelle et la sécurité au Moyen-Orient, y compris la création d'une zone exempte d'armes nucléaires » ;

4. Au paragraphe 9 de la résolution GC(50)/RES/16, la Conférence générale prie le Directeur général :

« de présenter au Conseil des gouverneurs et à la Conférence générale à sa cinquante et unième session ordinaire un rapport sur la mise en œuvre de la présente résolution ».

5. Dans le contexte du point de son ordre du jour 'Application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient', la Conférence générale a adopté, à sa session de 2000, la décision GC(44)/DEC/12, dans laquelle elle prie :

« 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 y demande également :

« 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 ».

6. Le Directeur général a continué de souligner constamment l'importance des mandats qui lui ont été confiés et s'est efforcé de promouvoir l'élaboration et l'examen d'idées et d'approches nouvelles pertinentes qui pourraient faire avancer leur exécution. Le présent rapport expose les mesures qu'il a prises en vue de s'acquitter des mandats que la Conférence générale lui a confiés dans la résolution GC(50)/RES/16 et la décision GC(44)/DEC/12.

B. Application de garanties intégrales de l'Agence

7. Le Directeur général a continué à faire valoir que les résolutions successives de la Conférence générale de l'AIEA insistaient sur l'application de garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires dans la région du Moyen-Orient.

8. À l'exception d'Israël, tous les États de la région du Moyen-Orient¹ sont parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et se sont engagés à accepter l'application des garanties de l'Agence pour donner l'assurance que toutes leurs activités nucléaires sont destinées à des fins pacifiques. Depuis le dernier rapport sur ce point de l'ordre du jour², un accord de garanties généralisées est entré en vigueur pour un État³ de la région. Ainsi, au 27 juillet 2007, sept États⁴ de la région du Moyen-Orient qui sont parties au TNP devaient encore faire entrer en vigueur leurs accords de garanties généralisées conclus avec l'Agence en vertu du TNP ; trois d'entre eux⁵ ont signé, mais n'ont pas encore mis en vigueur, leur accord de garanties généralisées TNP, tandis que les quatre autres n'ont pas encore pris de mesures à cet égard. Des protocoles additionnels sont en vigueur dans trois États⁶ de la région, cinq États⁷ ont signé mais n'ont pas encore mis en vigueur un protocole additionnel, et un protocole additionnel a été approuvé pour un autre État⁸ de la région mais n'est pas encore signé.

9. Le Directeur général n'a pas pu progresser dans l'accomplissement du mandat qui lui a été confié en vertu de la résolution GC(50)/RES/16 relative à l'application de garanties intégrales de l'Agence dans la région du Moyen-Orient. Il ressort une fois de plus des entretiens que le Directeur général a eus 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 d'autres États de la région du Moyen-Orient, d'autre part, en ce qui concerne l'application de garanties généralisées de l'Agence à toutes les activités nucléaires de la région. Israël soutient que les garanties de l'Agence, de même que toutes les autres questions de sécurité et de contrôle des armements dans la région, ne peuvent pas être examinées séparément de celles concernant la paix et la stabilité régionales. Il estime que la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) mutuellement vérifiable ne peut être que l'aboutissement d'un processus progressif comprenant des mesure de confiance et l'instauration de relations pacifiques pleines et durables entre tous les États de la région⁹. Les autres États de la région soulignent qu'ils sont tous parties au TNP et soutiennent qu'il n'y a pas d'association automatique entre l'application de garanties généralisées à toutes les activités nucléaires au Moyen-Orient, ou la création d'une ZEAN, et la conclusion préalable d'un accord de paix, et que la première contribuerait

¹ Algérie, Arabie saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Iraq, Israël, Jamahiriya arabe libyenne (Libye), Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Mauritanie, Oman, Qatar, République arabe syrienne, République islamique d'Iran (Iran), Somalie, Soudan, Tunisie et Yémen (23) – *Étude technique des différentes modalités d'application des garanties au Moyen-Orient*, par. 3 du document de l'AIEA GC (XXXIII)/887 du 1^{er} septembre 1989.

² GC(50)/12 (28 août 2006).

³ Oman.

⁴ Arabie saoudite, Bahreïn, Comores, Djibouti, Mauritanie, Qatar et Somalie.

⁵ Comores, Mauritanie et Arabie saoudite.

⁶ Jordanie, Koweït et Libye.

⁷ Comores, Iran, Mauritanie, Maroc et Tunisie.

⁸ Algérie.

⁹ Israël a précisé sa position à ce sujet dans le document GOV/2004/61/Add.1-GC(48)/18/Add.1, ainsi que dans les déclarations de son représentant permanent aux réunions du Conseil des gouverneurs de juin 2006 (GOV/OR.1158), de septembre 2006 (GOV/OR.1171) et de mars 2007 (GOV/OR.1181), ainsi qu'à la cinquantième session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA tenue du 18 au 22 septembre 2006 (GC(50)/OR.6). La 'feuille de route' est brièvement décrite au paragraphe 14 du présent rapport.

à la seconde¹⁰. Le Directeur général 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 en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient

10. Le processus progressif 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. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, sans les mettre aux voix, des résolutions successives en faveur de la création d'une ZEAN au Moyen-Orient¹¹. De plus, en 1995¹² et 2000¹³, les parties au TNP ont réaffirmé qu'elles étaient convaincues qu'il fallait encourager, à titre prioritaire, la mise en place de ZEAN, en particulier dans les régions de tension comme le Moyen-Orient, ainsi que la création de zones exemptes de toutes armes de destruction massive, en tenant compte des caractéristiques propres à chaque région. Il existe ainsi un consensus selon lequel la création d'une ZEAN au Moyen-Orient renforcerait encore le régime mondial de non-prolifération nucléaire. Les demandes de la Conférence générale en faveur de modèles d'accords de garanties supposent toutefois que les États de la région sont 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.

11. Comme indiqué dans les précédents rapports du Directeur général, notamment dans le plus récent (GC(50)/12), les obligations matérielles susceptibles de figurer dans un éventuel accord portant création d'une ZEAN au Moyen-Orient pourraient être notamment classées comme suit : i) celles qui excluent la recherche-développement sur les armes nucléaires ou des dispositifs nucléaires explosifs, ainsi que la possession, l'acquisition, la fabrication ou la mise en place de telles armes ou dispositifs ; ii) celles qui imposent la divulgation de toutes les activités nucléaires, y compris la recherche-développement, les importations, les exportations et la production ; iii) celles qui exigent l'application du système de garanties renforcé de l'Agence¹⁴, assorti éventuellement de clauses additionnelles appropriées pour la région, à l'ensemble des matières et installations nucléaires et des équipements et

¹⁰ Les positions de certains des autres États de la région (Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Jordanie, Koweït, Libye, Maroc, République arabe syrienne, Soudan, Tunisie et Yémen) ont été précisées dans leurs déclarations à la 50^e session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA tenue du 18 au 22 septembre 2006 (GC(50)/OR.1, GC(50)/OR.2, GC(50)/OR.3, GC(50)/OR.4, GC(50)/OR.5, GC(50)/OR.6, GC(50)/OR.8, GC(50)/OR.10), et aux réunions du Conseil des gouverneurs en septembre 2006 (GOV/OR.1171), novembre 2006 (GOV/OR.1174), mars 2007 (GOV/OR.1179 et GOV/OR.1181) et juin 2007 (GOV/OR.1187).

¹¹ Résolution 61/56 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 'Création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient', adoptée, sans avoir été mise aux voix, le 6 décembre 2006 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/295/65/PDF/N0729565.pdf?OpenElement>) et résolutions antérieures.

¹² NPT/CONF.1995/32/DEC.2, 'Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires', paragraphe 6 ; et NPT/CONF.1995/32/RES.1, 'Résolution sur le Moyen-Orient'.

¹³ NPT/CONF.2000/28 (Partie I), 'Le Moyen-Orient, en particulier l'application de la Résolution de 1995 sur le Moyen-Orient'.

¹⁴ Les garanties renforcées renvoient aux accords de garanties généralisées (INFCIRC/153 (corrigé)) et au modèle de protocole additionnel (INFCIRC/540 (corrigé)).

matières pertinents ; et iv) celles qui excluent la recherche-développement sur les matières fissiles pouvant servir à la fabrication d'armes, ainsi que la production, l'importation ou le stockage de telles matières, ainsi que celles qui portent sur d'autres interdictions ou restrictions éventuelles d'activités nucléaires particulières.

12. Ces dernières années, le Directeur général a sollicité les points de vue des États de la région du Moyen-Orient sur les obligations matérielles susceptibles d'entrer dans la constitution d'une ZEAN et a donné des exemples des types d'obligations matérielles en question¹⁵. Dans des rapports précédents¹⁶, il a analysé les réponses reçues qui suggéraient, par exemple, de s'inspirer de dispositions précises des traités portant création de ZEAN actuellement en vigueur. Pour ce qui est des arrangements de vérification dans une future ZEAN au Moyen-Orient, l'accent a été mis sur le fait que l'Agence serait le principal organisme responsable de la vérification du respect des obligations en matière de garanties, assortis des arrangements de vérification régionaux particuliers venant compléter ceux de vérification internationale.

13. Le contenu et les modalités d'un accord portant création d'une ZEAN au Moyen-Orient restent globalement vagues. Aussi le Secrétariat n'est-il peut-être pas à même, à ce stade, d'entreprendre la mise en chantier des modèles d'accords visés dans la résolution. 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 les éléments communs requis pour élaborer des modèles d'accord en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une ZEAN au Moyen-Orient.

D. Contribution de l'Agence aux activités du Groupe de travail multilatéral sur la limitation des armements et la sécurité régionale

14. Le Groupe de travail multilatéral sur la limitation des armements et la sécurité régionale n'a pas tenu de réunion plénière depuis plus de dix ans – la dernière remontant au mois de décembre 1994. En conséquence, il n'a adressé aucune demande d'assistance à l'Agence. La 'feuille de route' pour le règlement du conflit israélo-palestinien¹⁷ au Moyen-Orient, élaborée par le quartette constitué par les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, les Nations Unies et l'Union européenne, prévoit, au cours de la phase II, une reprise des pourparlers multilatéraux – notamment sur la limitation des armements – mais le Directeur général n'a pas encore reçu de demande d'assistance de l'Agence à cet égard.

¹⁵ Document GC(XXXVI)/1019 de septembre 1992.

¹⁶ Documents GOV/1999/51-GC(43)/17 et GOV/2000/38-GC(44)/14.

¹⁷ 'Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États, Centre de nouvelles ONU : <http://www.un.org/media/main/roadmap122002.html>.

E. Décision GC(44)/DEC/12 de la Conférence générale : Dispositions pour l'organisation d'un forum

15. En 2000, la Conférence générale a adopté la décision GC(44)/DEC/12 (paragraphe 5 ci-dessus), dans laquelle elle demande 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.

16. Comme il a été noté dans les précédents rapports du Directeur général, notamment dans le plus récent (GC(50)/12), des zones exemptes d'armes nucléaires 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 Centrale¹⁸, 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. Bien que ces cinq traités comportent certaines variantes et des droits et obligations particuliers qui prennent en compte l'historique spécifique de chacun d'entre eux et les caractéristiques de chacune des régions respectives, ils présentent un intérêt pour la création d'une ZEAN au Moyen-Orient, y compris pour un régime de vérification d'une telle zone dans cette région. Ils concernent tous de vastes régions habitées et visent tous à garantir l'absence totale d'armes nucléaires sur les territoires des États qui y sont parties ; ils prévoient tous la vérification par l'Agence du non-détournement de matières nucléaires et la mise en place de mécanismes régionaux pour traiter les problèmes liés au respect de leurs dispositions ; 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 tout État non doté d'armes nucléaires partie au traité concerné.

17. Comme indiqué dans le document GC(50)/12 et dans de précédents rapports, le Directeur général et le Secrétariat ont engagé des consultations avec les États concernés de la région à propos d'un forum (la proposition du Secrétariat y relative figure dans l'annexe au document GC(48)/18). Malgré ces efforts, les États concernés n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur un ordre du jour. Le Directeur général reste prêt à poursuivre les consultations avec les États concernés afin d'atteindre cet objectif. Il a continué de plaider en faveur d'un dialogue régional élargi sur les questions de sécurité pour faciliter la création d'une ZEAN dans la région du Moyen-Orient et d'encourager les États concernés à entamer, parallèlement aux efforts en cours visant à résoudre de vieux conflits, un dialogue sur la sécurité régionale afin d'accélérer le processus tendant à la création d'une telle zone au Moyen-Orient.

¹⁸ Des zones exemptes d'armes nucléaires ont aussi été créées dans certaines régions inhabitées – dans l'Antarctique (Traité sur l'Antarctique), dans l'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 sur le 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).