
Réservé à l'usage officiel

Point 19 de l'ordre du jour provisoire de la Conférence générale
(GC/62/1 et Add.1)

Application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient

Rapport du Directeur général

A. Introduction

1. Dans sa résolution GC(61)/RES/14, au paragraphe 4, la Conférence générale affirmait 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 demandait 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.

Au paragraphe 7, elle appelait en outre « 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 ».

Dans sa résolution GC(61)/RES/14, au paragraphe 10, la Conférence générale rappelait le mandat du Directeur général, comme indiqué dans plusieurs de ses résolutions antérieures, et priait celui-ci « d'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 renouvelait l'appel qu'elle avait lancé dans de précédentes résolutions et demandait « 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.

Au paragraphe 12, elle demandait 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 ».

Dans sa résolution GC(61)/RES/14, au paragraphe 13, la Conférence générale priait « le Directeur général de présenter au Conseil des gouverneurs et à la Conférence générale à sa 62^e session ordinaire (2018) un rapport sur la mise en œuvre de la présente résolution ».

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

2. 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 sa résolution GC(61)/RES/14 et sa décision GC(44)/DEC/12.

B. Application des garanties intégrales de l'Agence

3. 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 avaient 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.

4. 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 généralisées de l'Agence. Un de ces États, la Somalie, doit encore prendre des mesures en vue de conclure un accord de garanties généralisées avec l'Agence en vertu dudit Traité. Le Conseil des gouverneurs a approuvé, au titre de l'article III du TNP, un accord de garanties généralisées entre l'Agence et l'État de Palestine² (assorti d'un protocole relatif aux petites quantités de matières). Des protocoles additionnels sont en vigueur pour Bahreïn, les Comores, Djibouti, les Émirats arabes unis, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, la Libye, le Maroc et la Mauritanie. L'Algérie, la République islamique d'Iran (Iran) et la Tunisie ont signé un protocole additionnel. Le protocole additionnel de l'Iran est appliqué à titre provisoire depuis le 16 janvier 2016 en attendant son entrée en vigueur. L'Algérie et la Tunisie n'ont pas encore mis en vigueur leur protocole additionnel.

¹ Les membres de la Ligue des États arabes, la République islamique d'Iran et Israël.

² La désignation employée n'implique nullement l'expression d'une opinion quelconque quant au statut juridique d'un pays ou territoire ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

5. Il ressort des entretiens avec des représentants des États de la région du Moyen-Orient qu'une divergence de vues ancienne et fondamentale subsiste 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 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 seconde³. 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 traitées dans le cadre d'un dialogue, à l'échelle régionale, sur la sécurité et la limitation des armements qui pourrait être renoué dans le contexte d'un processus de paix multilatéral⁴. Le Directeur général n'a donc pas pu progresser dans l'accomplissement du mandat qui lui a été confié au titre de la résolution GC(61)/RES/14 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

6. 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 important 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-Orient⁵ en sont des étapes importantes.

7. 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 avaient été réaffirmés à la Conférence d'examen du TNP de 2000⁶. 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,

³ Plusieurs États de la région (Émirats arabes unis, Qatar, Iran, République arabe syrienne et Égypte) ont développé plus avant leurs points de vue, notamment dans les déclarations qu'ils ont prononcées devant le Conseil des gouverneurs le 13 septembre 2017 (GOV/OR.1472), ainsi qu'à l'occasion de la 61^e session ordinaire de la Conférence générale, qui s'est tenue du 18 au 22 septembre 2017 : GC(61)/OR.1 (Iran, Jordanie et Égypte), GC(61)/OR.4 (Qatar, Algérie, Syrie, Maroc, Yémen et Émirats arabes unis), GC(61)/OR.6 (Oman, Libye, Koweït, Iraq, Bahreïn et Tunisie), et GC(61)/OR.8 (Égypte, Iran et Iraq).

⁴ Israël a précisé sa position à ce sujet dans les documents GOV/2004/61/Add.1-GC(48)/18/Add.1, GOV/OR.1472 et GC(61)/OR.4 et 8.

⁵ La plus récente est la résolution A/RES/72/24 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 4 décembre 2017. Elle peut être consultée à l'adresse http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/24&referer=/english/&Lang=F.

⁶ Voir le document final de la Conférence d'examen du TNP de 2010 : 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.

sur la base desquels le Traité a été prorogé en 1995 pour une durée indéfinie, sans que la question ait été mise aux voix.

8. 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 »⁷.

9. La Conférence d'examen du TNP de 2010 est en outre convenue de mesures supplémentaires visant à 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 nucléaires et de toutes autres armes de destruction massive et leurs vecteurs, compte tenu des travaux précédemment accomplis et de l'expérience acquise »⁸.

10. Donnant suite à une lettre de M. Jaakko Laajava, le facilitateur de la Conférence de 2012, le Secrétariat de l'AIEA a communiqué à M. Laajava, en octobre 2012, des documents d'information⁹ présentant les travaux entrepris par l'Agence et l'expérience acquise pour ce qui était des modalités d'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient.

11. À la Conférence d'examen du TNP de 2015, les parties ont examiné le fonctionnement du Traité en tenant compte des décisions prises et de la résolution adoptée par la Conférence d'examen et de prorogation du TNP de 1995, du document final de la Conférence d'examen de 2000 et des conclusions et recommandations concernant les mesures de suivi adoptées par la Conférence d'examen de 2010. Malgré d'intenses discussions, la Conférence n'est pas parvenue à un accord sur les points essentiels du projet de document final¹⁰.

12. Lors des sessions de 2017 et 2018 du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2020, tenues respectivement à Vienne et à Genève, « [l]es États parties ont réitéré leur appui à la résolution sur le Moyen-Orient adoptée par la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 et rappelé que ses buts et objectifs avaient été réaffirmés par les Conférences d'examen de 2000 et de 2010. »¹¹

13. 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

⁷ 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).

⁸ 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).

⁹ Document GOV/2013/33/Add.1-GC(57)/10/Add.1.

¹⁰ NPT/CONF.2015/50 (Première partie), paragraphe 29.

¹¹ Première session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2020, *Compte rendu factuel du Président (document de travail)*, NPT/CONF.2020/PC.I/WP.40 (25 mai 2017), paragraphe 97 ; Deuxième session du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP de 2020, *Résumé factuel du Président*, NPT/CONF.2020/PC.II/WP.41 (16 mai 2018), paragraphe 82.

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.

14. 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.

15. 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'accords en tant qu'étape nécessaire vers la création d'une ZEAN au Moyen-Orient.

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

16. En 2000, la Conférence générale a adopté la décision GC(44)/DEC/12, dans laquelle elle demande notamment au Directeur général de mettre au point un ordre du jour et des modalités qui contribueraient au 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.

17. Comme il est indiqué dans les précédents rapports du Directeur général, notamment dans le plus récent (GOV/2017/32-GC(61)/15), 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 centrale¹², 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 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 actuels traités instaurant 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 par l'Agence du non-détournement de matières nucléaires¹³ et la mise en place de mécanismes régionaux pour traiter des problèmes liés au respect des obligations ; et ils contiennent tous

¹² Des zones exemptes d'armes nucléaires 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 fonds marins (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).

¹³ L'article 8 du Traité portant création d'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.

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.

18. 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 des rapports précédents du Directeur général sur *l'application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient*.

19. 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.

20. Conformément au mandat assigné par la décision GC(44)/DEC/12, le Directeur général a pris « 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 ». Le Forum de l'Agence sur l'expérience pouvant présenter un intérêt pour la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) au Moyen-Orient a eu lieu les 21 et 22 novembre 2011 au Siège de l'AIEA à Vienne (Autriche)¹⁴.

21. Conformément au programme convenu¹⁵, 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. Il était axé principalement sur : i) l'étude des enseignements tirés par d'autres régions au sujet du cadre et du contexte régionaux qui existaient avant qu'elles commencent à envisager de créer une ZEAN ; ii) l'examen des principes convenus au niveau multilatéral pour la création de ZEAN dans des zones peuplées de la planète ; 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 du Moyen-Orient et de la région a aussi été examiné.

¹⁴ On trouvera de plus amples renseignements sur le forum aux paragraphes 25 à 37 du document GOV/2012/38-GC(56)/17.

¹⁵ Document GOV/2012/38-GC(56)/17, annexe 1.