

LETTRÉ DATÉE DU 15 AOÛT 2003, ADRESSÉE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT PAR LA REPRÉSENTANTE PERMANENTE DU JAPON À LA CONFÉRENCE, TRANSMETTANT LE TEXTE D'UN DOCUMENT DE TRAVAIL SUR UN TRAITÉ VISANT L'INTERDICTION DE LA PRODUCTION DE MATIÈRES FISSILES POUR LA FABRICATION D'ARMES ET AUTRES DISPOSITIFS EXPLOSIFS NUCLÉAIRES

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le texte d'un document de travail sur un traité visant l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires, qui a été présenté à la Conférence du désarmement le 14 août 2003 par la délégation japonaise.

En matière d'accords multilatéraux de non-prolifération et de désarmement nucléaires, la communauté internationale accorde depuis 10 ans la priorité à la négociation d'un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles et ne fera qu'insister davantage sur cette priorité à l'avenir, face aux menaces croissantes de prolifération des armes de destruction massive, qu'elles soient acquises par des États ou des acteurs autres que les États. Le Japon n'a ménagé aucun effort en vue de défendre cette cause prioritaire et a l'espoir que les délégations verront dans le document de travail ci-joint une structure qui les aide à comprendre les enjeux d'un tel traité et à lancer un débat multilatéral sur la question.

Je vous prie de bien vouloir faire le nécessaire pour que le texte de ce document de travail soit publié comme document officiel de la Conférence du désarmement et distribué à toutes les délégations d'États membres de la Conférence et d'États qui participent aux travaux de l'instance sans en être membres.

L'Ambassadrice et Représentante permanente du Japon
à la Conférence du désarmement
(*Signé*) Kuniko **Inoguchi**

Annexe

Document de travail sur un traité visant l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires

Présenté par le Japon

I. Introduction

1. En matière d'accords multilatéraux de non-prolifération et de désarmement nucléaires, la négociation d'un traité visant l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires est, depuis 10 ans et pour l'ensemble des organes multilatéraux de limitation des armements, la tâche prioritaire à accomplir. Cela reste la cause prioritaire, malgré le profond changement de la sécurité internationale et du paysage politique, et ne pourra que le devenir davantage encore, face aux menaces croissantes de prolifération des armes de destruction massive, qu'elles soient acquises par des États ou des acteurs autres que les États, notamment des terroristes.

2. Un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles constituera un progrès significatif dans la voie du désarmement nucléaire. La conclusion d'un tel traité sera une pièce maîtresse de l'élimination totale des arsenaux nucléaires. Ce traité contribuera en outre à la prévention de la prolifération nucléaire en interdisant à l'échelle mondiale la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires et en renforçant, par le système de vérification qu'il établira, la transparence de la gestion de ces matières ainsi que l'obligation d'en répondre.

3. Tout au long de la décennie écoulée, la communauté internationale a, en maintes occasions et dans plusieurs instances, appelé de tous ses vœux la négociation d'un tel traité, ce qu'attestent les quelques exemples qui suivent.

4. Dans la résolution 48/75/L qu'elle a adoptée en décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé «que soit négocié, dans l'instance internationale la plus appropriée, un traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable, interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires».

5. Les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ont adopté, à la Conférence d'examen et de prorogation du Traité de 1995, une décision sur les «Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires», dans laquelle ils ont appelé l'ouverture immédiate et la conclusion rapide de négociations sur un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles. Pour bien des États, la conclusion d'un tel traité était un élément de l'accord politique intervenu entre les États dotés d'armes nucléaires et les États dépourvus de telles armes, au moment où ces derniers ont renoncé à jamais à l'option nucléaire en tant que moyen d'assurer leur sécurité nationale.

6. Dans le Document final qu'ils ont adopté à l'issue de la Conférence d'examen de 2000, les États parties au TNP ont encore préconisé «l'ouverture immédiate» de négociations sur un traité visant l'arrêt de la production de matière fissiles et «la conclusion dans les cinq ans» de ces

négociations, dans le cadre des mesures concrètes conçues pour aller systématiquement et progressivement de l'avant dans l'application de l'article VI du TNP ainsi que du paragraphe 3 et de l'alinéa c du paragraphe 4 de la décision de 1995 sur les «Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires».

7. Depuis 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte chaque année par consensus des résolutions dans lesquelles elle invite instamment la Conférence du désarmement à convenir d'un programme de travail qui prévoirait notamment des négociations sur un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles.

8. Le rapport Shannon (CD/1299) contenait un mandat pour la négociation d'un traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires et a été adopté par la Conférence du désarmement en mars 1995. La Conférence a effectivement commencé en 1998 des négociations qui, toutefois, n'ont pas duré assez longtemps pour qu'il soit possible d'enregistrer quelque résultat tangible.

9. La Conférence du désarmement n'est toujours pas parvenue à ouvrir des négociations sur un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles, malgré la ferme volonté politique de le faire, que la communauté internationale n'a pas cessé de manifester au cours de la décennie écoulée, notamment par les biais mentionnés ci-dessus. Ce fait met en cause l'intérêt et l'utilité de la Conférence du désarmement en tant qu'organe mondial unique pour la négociation de traités de désarmement multilatéraux. En outre, il dessert le régime établi par le TNP.

10. Le présent document a principalement pour but de structurer le débat sur la question d'un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles en classant diverses questions selon les catégories énumérées ci-après: 1) portée, 2) questions techniques, y compris la vérification, et 3) questions juridiques et institutions. Les différentes questions peuvent être repérées par l'étude du débat informel (et, dans une mesure très limitée, formel) qui a eu lieu sur la question d'un traité de ce type. La structuration et la catégorisation des questions en faciliteront la compréhension tout en traçant un cadre qui pourra servir à un débat multilatéral futur, et, partant, en poussant ce débat.

II. PORTÉE

Stocks existants

11. Les futurs négociateurs auront à définir la portée d'un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles. Le meilleur moyen d'aborder efficacement la question des stocks existants consiste à engager des négociations sur la base du rapport Shannon (CD/1299) et du mandat qu'il contient, lequel n'empêche par les délégations de soulever la question des stocks au cours des négociations.

12. La question de la production passée relève d'une volonté politique de rendre le traité envisagé plus efficace en accroissant la transparence concernant les stocks existants de matières fissiles destinées à des armes nucléaires, ou en ouvrant la voie à leur réduction. La question est donc un élément très controversé de tout le débat et doit être examinée exhaustivement.

13. Divers moyens d'aborder la question des stocks ont été suggérés dans le passé. Il existe en principe plusieurs possibilités, qui vont de leur exclusion totale du traité à l'inclusion de dispositions juridiquement contraignantes visant à les éliminer. Le Canada, par exemple, a proposé dans un document de travail (CD/1578) une voie moyenne, qui consisterait à chercher à régler le problème «parallèlement à la négociation du traité envisagé, mais en tant que question distincte». En outre, l'Afrique du Sud a proposé dans un document de travail (CD/1671) «d'assurer l'irréversibilité» des matières déclarées excédentaires en soumettant de telles matières à un dispositif de vérification spécial jusqu'à ce qu'il leur soit donné une forme moins névralgique. Des mesures de confiance appliquées par les États de leur plein gré aux stocks peuvent être envisagées en vue de parvenir à une plus grande transparence. Une autre solution intéressante consisterait à prévoir dans le préambule ou dans le dispositif du traité des mesures de ce genre, afin de laisser la porte ouverte à de futures négociations qui toucheraient davantage au fond de la question.

14. Ce qui importe le plus, c'est que le débat sur *la production future* soit mené sans être lié à la question des stocks existants, car l'établissement d'un tel lien ne ferait que compliquer les choses. Toute tentative pour lier les deux questions aurait pour effet de prolonger inutilement les négociations et ne servirait donc pas le processus de négociation, bien au contraire.

15. À ce stade, le Japon est disposé à examiner toute suggestion susceptible de déboucher sur de nouvelles mesures de non-prolifération et de désarmement nucléaires, ainsi que de faciliter le déroulement de négociations sur un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles.

Matières fissiles destinées à des fins pacifiques

16. Selon un avis, l'interdiction visée par le traité envisagé devrait porter aussi sur les matières fissiles destinées aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire. Le Japon ne saurait accepter cette idée, car le mandat de négociation définit d'une manière parfaitement claire l'objectif du traité, qui est d'interdire la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. Le Japon s'oppose à la réouverture du débat sur cette question, qui a déjà été tranchée dans le mandat Shannon, car cela ne ferait que compliquer les négociations. L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, sous garantie, ne va pas à l'encontre de l'objectif de la non-prolifération et du désarmement nucléaires.

Examen de la question des matières fissiles et autres matières nucléaires

17. Pour déterminer la portée d'un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles, il importerait au plus haut point de définir ce qu'il faut entendre par «matières fissiles» et d'autres matières nucléaires. L'expression anglaise «*fissile material*» n'est pas employée aux fins du système des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), aussi les négociateurs du traité considéré ont-ils le droit et le devoir de décider de la définition de cette expression.

18. Ce débat doit néanmoins s'inspirer largement de l'expérience faite par l'AIEA dans l'application de son système de garanties. Les matières nucléaires qui sont soumises aux garanties de l'Agence sont de deux types, qui s'excluent mutuellement: les produits fissiles spéciaux et les matières brutes. Selon le Statut de l'AIEA, par «produit fissile spécial», il faut

entendre principalement le plutonium 239, l'uranium 233 et l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233.

19. Deux éléments transuraniens, le neptunium et l'américium, sont fissionables. Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a indiqué qu'il serait peut-être nécessaire d'appliquer à ces deux éléments certaines mesures de contrôle. Les débats qui ont eu lieu sur cette question dans le cadre de l'AIEA devraient être étudiés avec soin.

20. Le tritium sert à doper les armes thermonucléaires et est donc indispensable pour accroître le rendement des ogives. Toutefois, le tritium n'est ni une matière fissile ni une matière nucléaire et ne peut pas exploser tout seul. Le traité envisagé devrait être axé sur les matières fissiles qui sont indispensables à la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires.

21. Le thorium est une matière fertile qui peut être convertie en uranium 233. Cela dit, le thorium ne peut pas servir directement à la fabrication d'armes nucléaires.

III. Système de vérification

22. En ce qui concerne le système de vérification qu'établirait le traité envisagé, deux conceptions, l'une générale et l'autre ciblée, ont été proposées et largement examinées. Bien qu'il n'existe aucune communauté de vues précise sur l'une ou l'autre de ces conceptions et qu'il y ait pour chacune un certain nombre de variantes, la conception générale du système de vérification consisterait, en principe, à faire porter celui-ci sur toutes les installations du cycle du combustible nucléaire et non seulement sur les matières fissiles, mais aussi sur d'autres matières nucléaires. En revanche, selon la conception plus ciblée de ce système, celui-ci viserait les installations d'enrichissement et de retraitement ainsi que les matières fissiles dans les installations en aval. Cette dernière conception pourrait couvrir les laboratoires de recherche-développement, y compris les cellules de haute activité dotées d'une capacité de séparation des matières fissiles.

23. La question de savoir s'il faut opter pour une conception générale de la vérification ou si une conception ciblée offrira une solution optimale sera importante, mais difficile à trancher. Pour ce faire, il sera nécessaire de prendre en compte des facteurs tels que les avantages pour la sécurité, la confidentialité, l'efficacité de la vérification et la rentabilité.

24. Les négociateurs pourront aussi tirer un parti très intéressant des expériences faites par l'AIEA lorsqu'ils examineront les éléments clefs possibles d'un système de vérification pour le traité envisagé. La question de la portée des déclarations et des inspections de routine devrait être examinée à la lumière du débat sur les matières fissiles. La question des inspections spéciales est importante car de telles inspections offriraient un moyen de déceler des activités non déclarées.

25. Le protocole additionnel type de l'AIEA (INFCIRC 540) a introduit un dispositif relatif à la vérification (déclarations plus complètes et accès complémentaire) qui servira à la détection d'activités non déclarées. Un tel ensemble de mesures devrait être considéré comme étant l'un des piliers de la vérification.

26. On estime, au fond, que les garanties données par les accords de garanties généralisées et les protocoles additionnels conclus avec l'Agence constitueraient un bon point de départ pour

l'élaboration d'un futur système de vérification de l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. Par conséquent, il faudrait éviter, en principe, d'imposer d'autres obligations encore aux États non dotés d'armes nucléaires qui ont conclu tant un accord de garanties généralisées qu'un protocole additionnel.

27. La vérification du respect du traité envisagé devra aussi porter sur les installations militaires qui ont produit des matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires, qu'elles l'aient fait exclusivement à cette fin ou à plusieurs fins dont certaines ne seraient pas interdites par le traité. Les garanties de l'AIEA ne s'appliquent pas à de telles installations. La notion d'accès réglementé aura son importance, car il faudra veiller à ce que la question de la confidentialité soit dûment prise en compte, en particulier dans le cas de telles installations militaires ou à vocation multiple.

28. Le combustible nucléaire naval sert à la propulsion, non à l'explosion, aussi sa production ne devrait-elle pas être interdite. La difficulté réside toutefois dans la vérification du non-détournement de telles matières pour la fabrication de dispositifs explosifs, vu que le degré de confidentialité du processus de production de ce combustible pour des bateaux militaires est si élevé qu'il ne sera peut-être pas possible d'y appliquer les méthodes de vérification courantes.

Autres questions relatives à la vérification

29. Il se pose aussi la question de savoir si le système de vérification du traité envisagé doit également servir à assurer l'irréversibilité de la fermeture d'installations de retraitement ou d'enrichissement de matières destinées à des armes, ainsi que des matières fissiles déclarées excédentaires.

IV. Questions juridiques et institutions

La future organisation

30. Il faudra un organe pour appliquer le système de vérification qu'établira le traité envisagé. Il y aurait intérêt à tirer parti des compétences techniques et des connaissances de l'AIEA, ainsi que de sa solide infrastructure, y compris ses services administratifs et ses équipements. L'utilisation optimale des compétences techniques et de l'infrastructure existantes permettra de réduire les coûts administratifs et, partant, la charge financière que devront supporter les États parties. En tout état de cause, les rapports entre l'organisation chargée de la mise en œuvre du traité et l'Agence devront être clairement définis.

Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur

31. Les dispositions relatives à l'entrée en vigueur soulèvent un problème délicat. On peut tirer une leçon de ce qu'il est advenu du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, dont les prescriptions en matière d'entrée en vigueur sont très poussées. Cela dit, la ratification du traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles par les cinq puissances nucléaires reconnues comme telles et les États qui ne sont pas parties au TNP sera indispensable au fonctionnement du traité.

Autres dispositions

32. Le traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles devrait également être assorti de dispositions portant notamment sur a) les amendements, b) la dénonciation, c) le processus d'examen, d) le dépositaire, e) l'adhésion, et f) les langues, tout comme d'autres conventions et traités multilatéraux de limitation des armements. En fonction des perspectives d'une entrée en vigueur rapide du traité, il faudra peut-être prévoir aussi des arrangements transitoires, tels que l'organisation de conférences visant à faciliter l'entrée en vigueur. Il faudrait aussi examiner des arrangements financiers.

V. Conclusion

33. Étant donné la diversité et la complexité des questions que soulève un traité visant l'arrêt de la production des matières fissiles, les négociations requerront des compétences techniques vastes ainsi que des décisions politiques difficiles. Avant tout, il faut de toute urgence faire sortir la Conférence du désarmement de l'impasse dans laquelle elle se trouve et commencer les négociations sur le traité considéré en vue de les conclure dans les cinq ans.

34. Le débat sur le traité envisagé peut être structuré autour de trois thèmes, à savoir la portée, les délibérations d'ordre technique concernant notamment la vérification, ainsi que les questions juridiques et les institutions. Dans l'intérêt des négociations, ces thèmes peuvent encore être divisés en éléments constitutifs et regroupés a) en questions juridiques et politiques, d'une part, et b) en questions techniques, d'autre part.

35. Le mandat Shannon indique clairement qu'il s'agit de conclure un traité visant l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires, et d'exclure de cette interdiction les matières servant à des fins pacifiques. Cette question ne devrait pas être rouverte.

36. Il faudrait, dans le cadre des négociations, procéder à un débat technique de fond sur la question de *la production future*. Ce débat ouvrira la voie à l'élaboration d'un système de vérification. Toute tentative pour lier l'interdiction de la production future à la question des stocks existants prolongera inutilement les négociations et ne concourra pas à la non-prolifération et au désarmement nucléaires. Il ne sert à rien d'affirmer qu'il est impossible d'examiner les questions techniques avant d'avoir défini la portée du traité.

37. La question de savoir s'il faut opter pour une conception générale de la vérification ou si une conception ciblée offrira une solution optimale sera importante, mais difficile à trancher. Pour ce faire, il faudra prendre en compte des facteurs tels que les avantages pour la sécurité, la confidentialité, l'efficacité de la vérification et la rentabilité.

38. On estime, au fond, que les garanties données par les accords de garanties généralisées et les protocoles additionnels conclus avec l'AIEA constitueraient un bon point de départ pour l'élaboration d'un futur système de vérification de l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires. Par conséquent, il faudrait éviter, en principe, d'imposer d'autres obligations encore aux États non dotés d'armes nucléaires qui ont conclu tant un accord de garanties généralisées qu'un protocole additionnel.

39. Étant donné la complexité des débats techniques, il serait bon d'étudier de près l'idée d'établir un groupe d'experts – comme celui qui a été créé pour procéder à des travaux techniques concernant la vérification d'un traité d'interdiction complète des essais nucléaires – qui préparerait un terrain d'entente conceptuel pour la négociation d'un traité visant l'arrêt de la production de matières fissiles.

40. Afin de faciliter la négociation d'un système de vérification pour le traité envisagé, il serait bon de tirer tout le parti possible de l'expérience, des compétences techniques et de l'infrastructure de l'AIEA dans la mesure où l'exigent la portée et le but du traité envisagé. La question des institutions devrait également être examinée eu égard à la capacité qu'aurait le système de vérification du traité de servir un jour à la vérification du désarmement nucléaire et, en dernière analyse, d'être l'une des pierres angulaires d'un monde exempt d'armes nucléaires.
