

La politique australienne d'exportation d'uranium

Monsieur Georges Fischer

Citer ce document / Cite this document :

Fischer Georges. La politique australienne d'exportation d'uranium. In: Annuaire français de droit international, volume 30, 1984. pp. 187-207;

doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1984.2599>

https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1984_num_30_1_2599

Fichier pdf généré le 10/04/2018

LA POLITIQUE AUSTRALIENNE D'EXPORTATION D'URANIUM

GEORGES FISCHER

Après certaines hésitations, l'Australie a signé en 1970 le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (T.N.P.) et l'a ratifié en 1973 (1). Suivant des révélations, dignes de foi, le gouvernement Hawke a approuvé, le 19 septembre 1983, un rapport sur la planification de la défense. D'après ce document, l'Australie doit surveiller les éventuels préparatifs, dans les pays voisins, visant au développement d'armes nucléaires; elle doit ainsi disposer d'un délai suffisant pour contrebalancer ces développements, si le gouvernement le décide (2). Cependant, le 2 avril et le 6 juin 1984, le Premier ministre a réaffirmé que l'Australie ne développera aucune capacité nucléaire (2^{bis}).

Des installations américaines de renseignements et de communication (desservant surtout la flotte américaine et en particulier les sous-marins lance-engins) existent en Australie. Quelques renseignements sur ces installations ont été donnés par Desmond Ball (3), qui affirme que depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Hawke, le rôle et les activités de ces installations se sont accrus et étendus et qu'au moins une de ces installations est gérée par la C.I.A. (4). Il existe aussi de sérieux doutes sur la véracité des affirmations officielles suivant lesquelles les installations sont gérées en commun par les deux gouvernements et celui de Canberra est au courant de toutes les activités qui y sont entreprises (5).

Comme nous le verrons, l'Australie a fini par renoncer à construire des réacteurs nucléaires ou toute autre usine relevant du cycle du combustible nucléaire.

Cependant, depuis le début des années 1970, c'est le problème de l'exploitation des mines d'uranium qui se trouve au centre des préoccupations australiennes. Lorsqu'il était dans l'opposition, M. Robert Hawke, l'actuel Premier ministre, avait déclaré que le problème de l'uranium était le plus important que l'Australie ait eu à affronter depuis la guerre du Vietnam (6).

(1) D.J. BALL, *Australia and Nuclear Proliferation*, Australian National University, The Strategic and Defence Studies Center, Canberra, 1979, pp. 1-3, 6; J.J. WELTMAN, *Nuclear Weapons Spread and Australian Policy*, mêmes lieu et éditeur, 1981, p. 2.

(2) *The National Times*, 30 mars 1984, p. 24.

(2 bis) *Energy Report*, avril 1984; *Hansard, House of Representatives*, 6 juin 1984, p. 2986.

(3) D.J. BALL, *A suitable piece of real estate*, Sydney, Hale and Iremonger, 1980.

(4) *Australian Foreign Affairs Record*, octobre 1984, p. 1113.

(5) Voir par exemple *The National Times*, 30 mars 1984, p. 6.

(6) Cité par Th. SMITH, *Forming a uranium policy: Why the Controversy*, *Australian Quarterly*, décembre 1979, p. 32.

On se propose ici de traiter successivement l'évolution de l'attitude australienne et, dans une seconde partie, les traités bilatéraux conclus par l'Australie et concernant les exportations d'uranium.

A. — L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE AUSTRALIENNE

1) *Le problème*

Avant de passer en revue les événements qui marquent la politique australienne concernant l'extraction et l'exportation de l'uranium, il convient de donner quelques renseignements d'ordre général.

Le marché de l'uranium (7) du monde non communiste fut, au début, dominé surtout par les Etats-Unis et par la conception qu'ils ont de leur propre sécurité nationale. On assiste alors à la mainmise par les Etats-Unis, puis par d'autres puissances développées, notamment la France, sur des ressources se trouvant à l'étranger. Peu à peu, un marché se développe en vue d'alimenter l'industrie nucléaire civile, mais ce marché continue à subir l'intervention étroite des gouvernements. En effet, l'uranium, après enrichissement ou transformation, peut servir à des fins militaires même lorsqu'il est officiellement destiné à être employé dans l'industrie nucléaire civile. La production, les exportations et les importations, l'utilisation, intéressent donc de près tout régime sérieux de non-prolifération.

Il y a quelque temps encore, les boutefeux de l'énergie nucléaire prétendaient que l'on va vers une pénurie d'uranium, recommandaient au monde non communiste de développer partout les ressources en uranium et de veiller à ce que n'échappent pas à leur influence les pays où se trouvent de telles ressources (8). La progression très lente de l'énergie nucléaire dans l'ensemble du monde a donné un démenti éclatant aux prévisions de ces soi-disant experts. Les réserves mondiales actuellement connues du monde libre s'avèrent suffisantes pour couvrir les besoins jusqu'au début du XXI^e siècle et d'ici-là, on trouvera inévitablement d'autres gisements. Actuellement, les stocks d'uranium représentent au moins quatre années de consommation. Ainsi, en Australie elle-même, rien qu'aux deux mines Nabarlek et Ranger il y avait, en novembre 1983, 100 000 tonnes d'uranium invendu (Australian Information Service, Policy Ref. Section, 11/83-30).

En ce qui la concerne, l'Australie possédait, au 31 décembre 1983, les réserves les plus importantes du monde non communiste à savoir 30 % des réserves raisonnablement assurées au coût inférieur à 30 dollars américains par livre de U₃O₈ (elle était suivie par l'Afrique du Sud, le Canada, le Niger, les Etats-Unis, le Brésil et la Namibie).

La production australienne constituait, en 1983, 8 % de celle du monde non communiste; des pourcentages supérieurs étaient atteints par les Etats-Unis, le Canada, l'Afrique du Sud et la Namibie. En 1982, l'Australie a exporté 5 460 tonnes

(7) Cf. G. FISCHER, *Les Etats-Unis et l'énergie atomique*, Paris, L.G.D.J., 1960.

(8) S.J. WARNECKE, *Uranium, non-prolifération and energy security*, Paris, The Atlantic Institute for International Affairs, 1979. Cet auteur paraît se soucier assez peu des garanties et de la non-prolifération. Tout en reconnaissant l'importance de l'opinion publique en la matière (p. 12), il s'élève contre la politisation des fournitures (pp. 17-22), qui est pourtant inhérente à la matière concernée et au processus de transformation qu'elle subit. L'évaluation internationale du cycle du combustible nucléaire a été plus nuancée mais a eu aussi tendance à exagérer les besoins en uranium. E.I.C.C.N., *Résumé des travaux*, Vienne, A.I.E.A., 1980, pp. 11-18, 83-113.

d' U_3O_8 qui ont rapporté 415 047 000 dollars australiens; on estime qu'elle pourrait exporter 7 000 tonnes en 1985 et que le revenu pourrait se monter, en 1993, à un milliard de dollars australiens (9). En juillet 1984, le Premier ministre a déclaré à la conférence du Parti travailliste que les contrats qui seraient conclus au cours des deux prochaines années rapporteraient au pays un milliard de dollars australiens.

En 1948, la *Combined Development Agency*, comprenant la Belgique, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, conclut un accord avec Canberra : elle achètera tout l'uranium extrait en Australie et coopérera aux opérations d'exploration. Au début des années 1950, la fièvre d'uranium, stimulée par l'Etat, s'empare de l'Australie (10).

Dès 1954, au moment où s'énonce la politique de l'Atome pour la paix, les Etats-Unis provoquent la réunion régulière et confidentielle des représentants de huit Etats producteurs d'uranium (groupe qui comprend, outre eux-mêmes, l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, le Portugal et le Royaume-Uni). Il s'agit de se concerter sur les contrôles auxquels pourrait être soumise l'utilisation de l'uranium livré par ces pays (11). La production australienne est alors peu importante.

En 1964, les Américains décrètent un embargo sur les importations d'uranium étranger. Détenant alors pratiquement le monopole de l'enrichissement, ils décident en 1971 de jeter sur le marché 50 000 tonnes d'uranium naturel qu'ils avaient stockées. Le prix de l'uranium sur le marché mondial descend en-dessous du coût de production. A l'initiative de la France, les producteurs suivants : Afrique du Sud, Canada, France et la société (britannique) Rio Tinto Zinc se réunissent au début de 1972 et forment un cartel défensif destiné à empêcher la chute des prix et, si possible, à les augmenter et à partager entre les membres les marchés non-américains (12). En 1976, la société américaine Westinghouse Electric met en cause ce cartel pour échapper aux obligations qu'elle avait contractées à l'égard des compagnies productrices d'électricité nucléaire. Une enquête est ordonnée aux Etats-Unis pour violations des lois anti-trust. Le Parlement australien adopte alors une loi permettant au ministre de la Justice de faire échec à toute enquête de ce genre et interdisant même de fournir à des étrangers des informations sur l'uranium australien (13).

2) L'évolution de la politique australienne

Lorsqu'en 1972 le gouvernement travailliste arrive au pouvoir (qu'il quittera en 1975), il décide que dans les sociétés qui s'occupent de l'extraction d'uranium, le capital indigène doit représenter au moins 75 % du total (14). Le gouvernement qui

(9) Voir *Atomic Energy in Australia*, juillet-octobre 1983, et notamment l'addendum inséré à la page 22 (publiée par la A.A.E.C.); *Yearbook Australia*, 1984, p. 373; Australian Department of Trade and Resources, *Australian Resources in a World Context*, 1982; *Australian Mineral Industry, Quaterly Review*, juin 1983, p. 56; *Australia's Role in the Nuclear Fuel Cycle*, A report to the Prime Minister by the Australian Science and Technology Council (A.S.T.E.C.), President R.O. Slatyer, Canberra, 1984, pp. 78, 79, 91, 94 (ci-après cité comme *Rapport A.S.T.E.C.*).

(10) N. MOSS, *The politics of uranium*, London, André Deutsch, 1981, pp. 28-29, 35-37.

(11) Cf. P. PRINGLE et J. SPIGELMAN, *The Nuclear Barons*, New York, 1983, p. 204.

(12) *Ibid.*, pp. 338s.

(13) *Financial Times*, 19 novembre 1976; MOSS, *op. cit.*, p. 117.

(14) *International Herald Tribune*, 18 novembre 1976.

lui a succédé a appliqué cette règle avec beaucoup de souplesse et le nouveau gouvernement travailliste, contrairement à la position antérieure de son parti, a déclaré vouloir agir de même (15).

Quoi qu'il en soit, en 1972, lorsqu'il y a surplus d'uranium, le gouvernement Whitlam décrète un moratoire sur l'extraction de l'uranium et l'utilisation de l'énergie nucléaire jusqu'à ce qu'une commission de trois membres, nommée par lui et présidée par le juge Fox, ait publié le rapport qu'elle est chargée d'élaborer au sujet des problèmes que pose, pour l'environnement et les droits des aborigènes, l'exploitation des mines d'uranium dans le Nord-Ouest du pays.

Il convient de remarquer à ce sujet que l'Australie ne possède que des réacteurs de recherche. Le gouvernement travailliste de 1972 avait envisagé la construction d'une usine d'enrichissement. Plus tard, des négociations ont eu lieu à ce sujet avec les Américains d'abord, puis avec les Japonais et Urenco, car les Australiens redoutaient que le Congrès américain ne s'opposât au transfert de la technologie d'enrichissement (16). Aucun de ces projets n'a abouti. Plus récemment, le parti travailliste s'est prononcé clairement à ce sujet. Déjà à sa conférence annuelle en juillet 1980, il a décidé que tout gouvernement travailliste doit « interdire l'établissement en Australie d'installations d'énergie nucléaire ou de toute autre phase du cycle du combustible nucléaire ». Cet engagement a été répété aux conférences de 1982 et de 1984 et le gouvernement travailliste semble l'avoir repris à son compte.

La commission présidée par le juge Fox a publié son premier rapport en 1976 et le second en 1977. Ces documents débordent largement les limites du mandat confié à la commission. Celle-ci examine en détail les problèmes liés à la non-prolifération et à la fiabilité des garanties. Le premier rapport souligne que, pour l'instant, l'Australie se limitera à extraire de l'uranium brut et à le transformer en oxyde d'uranium (17). Il insiste sur le lien qui existe entre le nucléaire civil et le nucléaire militaire. La voie du nucléaire civil peut aboutir à la fabrication d'un engin explosif et cette voie peut être à la fois commode et économique.

L'échange d'équipements, de matières, d'informations nucléaires, prévu par l'article IV du T.N.P., « répand aussi inévitablement les moyens de développer la capacité de fabriquer des armes nucléaires » (18). Passant en revue les avantages (surtout pécuniaires) et les risques d'une décision favorable à l'extraction d'uranium (notamment les faiblesses inhérentes à tout système de garanties et spécialement à celui appliqué dans le cadre du T.N.P.), le rapport se prononce, avec beaucoup de prudence, en faveur d'une telle décision, en estimant que les risques ne sont pas anormaux. Le refus de fournir de l'uranium constituerait d'ailleurs une violation de l'engagement énoncé à l'article IV du T.N.P. Les fournitures australiennes contribueront à améliorer les perspectives de la non-prolifération ou à les rendre pires suivant le choix qui sera fait concernant les partenaires et les conditions d'exportation (19). Le rapport recommande l'application d'un système strict de garanties et le choix sélectif des partenaires qui devraient au minimum être parties

(15) Déclaration de M. Walsh du 16.6.83, *Commonwealth Record*, 13-19 juin 1983, p. 830. Voir la critique de cette attitude dans le *Canberra Times*, 24 juin 1983.

(16) D.J. BALL, *Australia and Nuclear Non-Proliferation*, Australian National University, The Strategic and Defence Studies Centre, 1979, p. 6; S.K. SHARMA, *The International Traffic in Uranium, Strategic Analysis*, janvier 1982, p. 572; *Financial Times*, 13 octobre 1977; *International Herald Tribune*, 8 octobre 1982.

(17) *Ranger Uranium Environmental Inquiry, First Report*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1976, surtout les conclusions et recommandations, pp. 173-186.

(18) *Ibid.*, p. 126, 127, 144, 147.

(19) *Ibid.*, p. 179.

au T.N.P. sauf quand il s'agit d'Etats dotés d'armes nucléaires. De plus, l'Australie doit se réserver le moyen de cesser de fournir au cas où des risques sérieux apparaîtraient. Il s'agit d'un domaine particulièrement mouvant et la politique adoptée doit être examinée régulièrement et fréquemment par le Parlement et révisée périodiquement. Un conseil consultatif devrait être créé qui ferait rapport au Parlement et qui assurerait la transparence des mesures prises. La commission Fox recommande aussi qu'après la publication du rapport aucune décision ne soit prise précipitamment, de manière qu'un vaste débat démocratique puisse avoir lieu.

Le second rapport se préoccupe notamment de l'écoulement de l'uranium sur le marché extérieur. Il relève les inconvénients des contrats à long terme et propose un accord sur la commercialisation et les garanties entre gouvernements tant producteurs que consommateurs, ce qui ne devrait pas empêcher la collaboration entre producteurs eux-mêmes (20).

En réalité, le grand débat n'a pas eu lieu. Le gouvernement a pris sa décision, favorable à l'exploitation des mines d'uranium, trois mois avant la publication du second rapport Fox et a fait connaître cette décision au président Carter le 4 février 1977 (21).

Dans une déclaration au Parlement du 24 mai 1977, le Premier ministre définit sa politique en onze points (22) : 1) il faut réexaminer constamment le système de garanties pour tenir compte des nouvelles idées émises à son sujet; 2) le choix des partenaires doit s'effectuer avec prudence : ils doivent être au minimum parties au T.N.P.; quand il s'agit d'Etats dotés d'armes nucléaires, ceux-ci doivent donner des assurances que les matières livrées, qui devront être soumises à des garanties, ne seront pas utilisées à des fins explosives ou militaires; des considérations de politique étrangère, au sens plus large, pourront aussi être prises en compte; 3) à partir du moment où les matières vendues cessent d'être propriété australienne, elles doivent revêtir une forme qui permet l'application des pleines garanties de l'A.I.E.A. (23); 4) préalablement à toute livraison, un accord bilatéral doit être conclu avec les pays désireux d'importer de l'uranium australien; 5) ces accords doivent comporter des garanties alternatives au cas où celles de l'Agence feraient défaut pour une raison quelconque; 6) ces accords doivent stipuler que le pays importateur ne peut, sans le consentement préalable de l'Australie, transférer à un Etat tiers les matières importées; 7) ils doivent prévoir que les matières fournies ne peuvent être enrichies à plus de 20 %, sauf consentement préalable de l'Australie; 8) ils contiendront une disposition suivant laquelle la partie ayant reçu l'uranium australien ne pourra le retraiter que si le gouvernement de Canberra y consent au préalable; 9) la partie qui importe de l'uranium australien devra s'engager, en signant l'accord, à appliquer dans ses entreprises nucléaires des mesures appropriées de sécurité physique; 10) dans les contrats commerciaux de fournitures d'uranium devra figurer une clause précisant que la transaction est subordonnée aux dispositions de l'accord bilatéral; 11) l'Australie contribuera aux efforts multilatéraux constructifs visant à renforcer les garanties.

(20) *Ibid.*, *Second Report*, 1977, pp. 311-17.

(21) D.J. BALL, *op. cit.*, pp. 17-18. Il semble que c'est le Président Carter qui a demandé au Premier ministre d'accepter d'extraire et d'exporter de l'uranium afin de réduire la tentation pour les pays utilisateurs de recourir à la technique des surgénérateurs. MOSS, *op. cit.*, p. 185.

(22) *Rapport A.S.T.E.C.*, pp. 158-159.

(23) Ceci vise sans doute le fait que, suivant les accords conclus avec l'A.I.E.A. dans le cadre du T.N.P., le minerai d'uranium n'est pas soumis à des garanties. Voir I.N.F.C.I.R.C./153 et le premier rapport Fox, p. 121.

Un accord modèle a été alors élaboré et envoyé fin 1977 aux gouvernements intéressés (24). Il est conforme aux principes précités. Il stipule notamment que : les garanties s'appliquant aux matières livrées seront celles prévues par les accords de garanties conclus dans le cadre du T.N.P.; chaque partie devra, si l'autre le demande, lui fournir les rapports rédigés par A.I.E.A. sur les activités de vérification de cette organisation, intéressant les matières fournies par l'Australie; l'accord est conclu pour une durée indéterminée et ne peut prendre fin qu'avec le consentement des deux parties.

Mentionnons en outre un certain nombre de textes législatifs qui régissent la matière. Les lois de douane de 1901-73 et des décrets ou arrêtés de 1958, 1973, 1975, 1978, 1979, disposent que les exportations d'uranium doivent faire l'objet d'un certificat du ministre du Commerce et des Ressources. Ce document doit comporter un certain nombre de renseignements et constatations et certifier notamment que l'exportation correspond aux normes en vigueur. Une autorité de l'exportation de l'uranium conseille le ministre quand il exerce les compétences qui lui sont conférées en ce qui concerne les exportations d'uranium (25).

Cependant, après avoir ainsi défini la politique australienne, le Premier ministre, M. Fraser, est accusé de laxisme par une partie de son opinion publique lorsqu'il se déclare prêt à coopérer avec la C.E.E. en ce qui concerne la fourniture d'uranium en échange d'un accès plus facile aux marchés des pays membres pour les exportations australiennes, telles que la viande, l'acier, etc. (26).

Il convient de mentionner par ailleurs que l'Australie rejoint en 1978 le Club des fournisseurs de Londres (27).

Le 27 novembre 1980, le ministre des Affaires étrangères a inauguré une nouvelle étape de la politique de non-prolifération en déclarant devant le Parlement que, dans certains cas, le gouvernement australien donnera son consentement général et automatique à des opérations de retraitement de l'uranium exporté par l'Australie (28). En réalité, auparavant, ce consentement n'avait jamais été donné, même cas par cas. Canberra a attendu les conclusions de l'évaluation internationale du cycle du combustible nucléaire. En se basant sur certains passages arbitrairement et unilatéralement détachés du rapport d'évaluation, le ministre a annoncé un assouplissement de la position australienne. Il l'a justifié en indiquant que le droit de consentement préalable doit être exercé d'une façon prévisible pour aboutir à une plus grande stabilité et à une plus grande sécurité d'approvisionnement. De la sorte, les pays importateurs se lanceront moins volontiers dans l'acquisition de technologies « sensibles ». A cet effet, il convient de prendre en considération une série de facteurs qui varient de pays à pays suivant les conditions spécifiques, sociales, politiques et économiques de chacun. Le pays importateur concerné devra donc fournir des informations détaillées en vue de définir, dans le cadre de son plan général énergétique, le besoin qu'il aurait de retraiter l'uranium d'origine australienne. Ces informations seront considérées comme confidentielles. Si ce besoin est démontré à la satisfaction du gouvernement de Canberra et si les garanties et contrôles appliqués au programme de retraitement répondent aux exigences dudit

(24) D.J. BALL, *op. cit.*, Annexe, pp. 1-8.

(25) Cf. J. PILAT et Warren H. DONNELLY, *Policies for Nuclear Exports, Cooperation and Non-Proliferation of Seven Nuclear Supplier States*, Congressional Research Service, The Library of Congress, mai 1982, pp. 8-15, 66.

(26) *The Times*, 27 août 1977; D.J. BALL, *op. cit.*, p. 30.

(27) *Financial Times*, 24 février 1978.

(28) Australian Embassy Paris, Inward Message, 27-11-1980.

gouvernement, ce dernier donnera son consentement une fois pour toutes au retraitement ayant pour but : l'utilisation à des fins de production d'énergie ou la gestion des matières (plutonium, produits fissiles, uranium inutilisé) contenues dans le combustible nucléaire usé. Les demandes de retraitement à d'autres fins pacifiques non explosives, y compris à des fins de recherche, seront considérées cas par cas. Le stockage et l'utilisation du plutonium d'origine australienne doivent s'effectuer d'une manière qui ne comporte pas de dangers de prolifération.

Les conditions précitées, convenues par la voie bilatérale, doivent faire l'objet de consultations et de réexamens périodiques. Les pays utilisateurs doivent s'engager à soutenir les efforts visant à introduire, en matière de retraitement, des mesures internationales de contrôle plus efficaces, y compris un plan international de stockage du plutonium.

3) La position du parti travailliste australien (A.L.P.) depuis 1977.

On a vu que le gouvernement Withlam a décrété, en 1975, un moratoire sur l'exploitation de l'uranium, en attendant le rapport de la commission Fox nommée par lui. Dans l'opposition, le Congrès de l'A.L.P. vote en 1977 une résolution en faveur de l'interdiction, pour une durée indéterminée, de l'exploitation de l'uranium en Australie. Un amendement a été rejeté appelant un futur gouvernement travailliste à ne pas respecter les contrats de fournitures conclus auparavant. Les dirigeants du parti auraient voulu que l'interdiction s'appliquât seulement pendant deux ans, en attendant que des garanties appropriées puissent être élaborées (29). La politique annoncée en 1977 par M. Fraser rencontre une opposition déterminée au sein de l'A.L.P. Le Congrès du parti adopte une résolution beaucoup plus radicale en 1980. Un gouvernement travailliste devra : décréter un moratoire sur l'extraction et le traitement de l'uranium en Australie; répudier les engagements assumés par un gouvernement non travailliste en ce qui concerne l'extraction, la transformation ou les exportations d'uranium; ne pas autoriser les activités précitées, lorsqu'elles sont entreprises en vertu d'accords conclus contrairement à la politique de l'A.L.P. Le parti fait sienne la recommandation de la commission Fox suivant laquelle aucune décision d'extraire ou de vendre de l'uranium ne devra être prise à moins que le gouvernement ne se réserve le droit d'y mettre fin à tout moment, à titre permanent, indéfiniment ou pour une période limitée. Le Congrès décide que les réacteurs de puissance et autres installations du cycle du combustible nucléaire (ce qui ne couvre pas les réacteurs de recherche ni la technologie permettant de disposer en toute sécurité des déchets nucléaires) ne doivent pas être construits en Australie. Le programme de gouvernement de l'A.L.P., adopté en 1982, réaffirme ces dispositions. Il insiste sur le danger que représentent pour une politique de non-prolifération les programmes nucléaires civils. Un futur gouvernement travailliste interdira l'exploitation de mines nouvelles et fera cesser progressivement les activités actuellement poursuivies dans le domaine de l'uranium.

En application de ces principes, des embargos commerciaux devront être appliqués notamment à la France tant qu'elle ne cessera pas tous ses essais nucléaires dans le Pacifique; au Royaume-Uni tant qu'il ne prouvera pas clairement que l'uranium fourni n'est pas utilisé par lui pour développer des armes nucléaires; à la R.F.A. tant qu'elle ne cessera pas de fournir de l'équipement et de la technologie à des pays tels que l'Argentine, etc.

(29) *The Times*, 7 juillet 1977.

En 1983, l'A.L.P. arrive au pouvoir. Le 7 novembre 1983, le groupe parlementaire du parti adopte une attitude bien plus souple. Par 55 voix contre 46, il se prononce en faveur de l'ouverture à l'exploitation de la mine Roxby Down (Australie du Sud; elle pourrait être la plus importante du monde) et de la continuation de l'exploitation des mines Nabarlek et Ranger en Australie du Nord. L'ouverture d'autres mines ne sera pas autorisée. L'exportation de l'uranium doit être subordonnée aux conditions les plus strictes qui seront définies par le gouvernement après une enquête menée par le Conseil australien pour la science et la technologie. Le groupe demande la création d'une commission permanente pour examiner tous les problèmes liés au cycle du combustible nucléaire ainsi que la position de l'Australie par rapport à celui-ci. La commission devra présenter des rapports périodiques au gouvernement et au Parlement.

Le rapport du Conseil australien pour la science et la technologie (A.S.T.E.C.) a été publié en mai 1984 (30). Il affirme que pour produire des armes nucléaires, la voie de l'énergie nucléaire civile est inefficace et coûteuse : si un pays veut fabriquer la bombe, il choisira la route directe et clandestine menant à l'acquisition de l'arme nucléaire (31). Pour défendre cette thèse, tout à fait opposée à celle de la commission Fox, l'A.S.T.E.C. invoque l'autorité de l'évaluation internationale du cycle du combustible nucléaire. Mais l'évaluation est beaucoup plus nuancée : la voie civile ne constitue sans doute pas la solution la plus aisée ni la plus efficace. « Toutefois, si des installations traitant des quantités appréciables de matières utilisables pour fabriquer des armes existent déjà, il est fort possible, dans certaines circonstances, de les détourner de leur usage pour obtenir des matières qui seront utilisées pour la fabrication d'armes. En outre, les techniques et les compétences que les pays doivent acquérir pour réaliser leurs programmes nucléaires, bien qu'elles ne soient pas directement applicables à la réalisation d'un programme militaire, peuvent servir à fabriquer ultérieurement des armes nucléaires » (32).

D'ailleurs, le rapport A.S.T.E.C. comporte des contradictions dans la mesure où il réclame le renforcement des garanties, montrant par là qu'il redoute la prolifération à partir du nucléaire civil. Le rapport constate aussi que l'industrie nucléaire existe et continuera d'exister. L'Australie doit donc devenir un fournisseur d'uranium car un fournisseur stable et sûr peut contribuer à réduire les tensions internationales résultant de l'insécurité énergétique et aussi la tentation pour les pays de recourir au retraitement national ou aux surgénérateurs (33). L'Australie devrait : favoriser la coopération régionale et à cet effet se lancer notamment dans les activités concernant le cycle du combustible nucléaire et la gestion des déchets (34); obtenir que les autres fournisseurs subordonnent leurs livraisons à l'adhésion de l'importateur au T.N.P. ou à tout autre traité en vertu duquel des garanties s'appliquent à toutes les installations nucléaires pour toujours (35); prôner l'amélioration du système d'inspection et s'opposer aux propositions tendant à séparer les fonctions de contrôle des fonctions promotionnelles de l'A.I.E.A. C'est la coexistence de ces deux fonctions, reflétant la multiplicité et la complexité des

(30) *Australia's Role in the Nuclear Fuel Cycle, A Report to the Prime Minister by the Australian Science and Technology Council (A.S.T.E.C., President R.O. Slatyer), Canberra, 1984).*

(31) *Ibid.*, pp. 69-99.

(32) *Evaluation Internationale du Cycle du Combustible Nucléaire, Résumé des travaux de l'I.N.F.C.E., Vienne, A.I.E.A., 1980, p. 33.*

(33) *Rapport A.S.T.E.C.*, pp. 94-96.

(34) *Ibid.*, pp. 110, 130, 131.

(35) *Ibid.*, p. 106.

intérêts, qui contribue à la non-prolifération (36). Enfin, le rapport fait des propositions précises en ce qui concerne les accords bilatéraux conclus par l'Australie. On y reviendra.

La conférence nationale de l'A.L.P. a adopté, le 10 juillet 1984, une résolution par 55 voix contre 44. Ce texte rappelle les risques, notamment de prolifération, de l'extraction d'uranium et de son utilisation dans le cycle du combustible nucléaire. Cependant, des sources alternatives de livraison existent dans le monde et les conditions imposées par d'autres fournisseurs sont moins strictes que celles exigées par l'Australie. Celle-ci, en tant qu'exportateur d'uranium, peut donc contribuer à la politique de non-prolifération. Elle doit en conséquence : autoriser l'exportation de l'uranium provenant des mines Nabarlek, Ranger et Roxby Down seulement aux pays qui appliquent le T.N.P. ainsi que des garanties et des mesures de sécurité strictes à leur industrie nucléaire, qui se sont engagés à poursuivre une politique de non-prolifération et qui ont ratifié les accords de garanties bilatéraux et internationaux régissant ces activités; empêcher l'exploitation d'autres mines que les trois précitées; se réserver le droit de suspendre les livraisons à titre permanent, indéfiniment ou pendant une période déterminée à tout pays qui violerait les conditions relatives aux garanties et à la sécurité ou qui prendrait des attitudes incompatibles avec de nouveaux progrès en matière de non-prolifération; interdire l'installation en Australie de réacteurs de puissance et autres phases du cycle du combustible nucléaire; ne pas accorder des subventions, encouragements fiscaux ou indemnités à l'industrie d'uranium; obtenir de l'A.I.E.A. de renforcer les inspections des installations d'enrichissement ou de retraitement; proposer à la conférence d'examen du T.N.P. de 1985 que cessent les fournitures nucléaires aux Etats non dotés d'armes nucléaires qui n'adhèrent pas au T.N.P. ou ne soumettent pas toutes leurs installations nucléaires aux garanties de l'A.I.E.A.; demander que les deux fonctions de l'A.I.E.A. soient séparées et que cette organisation n'ait plus que des attributions réglementaires et de vérification.

Cette résolution va plus loin que le rapport A.S.T.E.C. et répond, semble-t-il, à l'attente de la direction du parti. Une « forte » minorité anti-nucléaire s'y est opposée, qui veut mettre fin à l'extraction et à l'exportation de l'uranium. Certains de ses membres ont fondé un nouveau parti, le *Nuclear Disarmament Party* (37).

B. — LES ACCORDS BILATÉRAUX

1) *La nature des accords*

Il convient maintenant d'examiner la nature et les dispositions des accords bilatéraux conclus par l'Australie. Jusqu'en juillet 1984, 10 accords ont été signés : avec la Finlande (20.7.78), les Philippines (8.8.78), la République de Corée (2.5.79), les Etats-Unis (5.7.79), le Royaume-Uni (24.7.79), la France (7.1.81), le Canada (9.3.81), la Suède (18.3.81), Euratom (21.9.81), le Japon (5.3.82) (38).

On peut classer les accords en fonction de considérations diverses. Deux catégories d'accords existent, comme on le verra, si on se rapporte à leur durée. Le moment de la signature peut constituer une base de classification : il y a les instruments signés avant et ceux signés après la déclaration gouvernementale de

(36) *Ibid.*, pp. 112-113.

(37) *Le Monde*, 23 novembre 1984.

(38) *Rapport A.S.T.E.C.*, p. 161.

1980 sur le retraitement; seuls les derniers en tiennent compte, bien entendu. Les accords comportent des dispositions un peu différentes suivant qu'ils ont été signés avec des Etats dotés d'armes nucléaires ou des Etats non dotés de ces armes. Enfin, on peut distinguer deux catégories d'accords suivant le domaine couvert par eux.

Si l'on s'en tient à cette dernière base de classification, on constate que la première catégorie comprend cinq textes (signés avec la Finlande, le Royaume-Uni, la France, la Suède et Euratom) qui précisent les garanties auxquelles sont soumises les fournitures australiennes. Les cinq autres accords forment la seconde catégorie et contiennent, en plus, des dispositions relatives à la coopération nucléaire. Indiquons tout de suite qu'un des instruments de la seconde catégorie, celui conclu avec les Etats-Unis, est calqué sur le modèle des accords de coopération nucléaire américains et diffère donc, dans sa rédaction, des neuf autres accords.

Les cinq accords de la seconde catégorie prévoient la coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. On vient de voir que les travaillistes sont résolument opposés à cette utilisation. Mais l'échange d'informations sur les recherches et développements, sur la gestion des déchets, sur la santé et sécurité ne tombent pas sous le coup de cette exclusion. L'expression « utilisation pacifique de l'énergie nucléaire » est suffisamment large pour couvrir la coopération dans ces domaines. Cependant, seul l'accord avec le Canada précise que la coopération visant l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire inclut la fourniture d'informations relatives, entre autres, à la recherche-développement, à la santé et à la sécurité.

Les Australiens insistent sur le fait que ces accords ne sont pas des accords de fourniture. Même les cinq textes faisant partie de la seconde catégorie disposent que la coopération s'effectuera suivant les conditions et stipulations à convenir. Le contrat de fourniture ne peut recevoir un commencement d'exécution que si l'importateur potentiel est lié à l'Australie par un accord dûment entré en vigueur. Mais un contrat de livraison peut être négocié avant la signature d'un tel accord et même signé avant l'entrée en vigueur de ce dernier (39).

Tous les accords sont assortis d'arrangements administratifs contenant les détails de la comptabilité-matières et des informations à fournir par l'importateur. Aucune livraison ne peut avoir lieu avant la conclusion d'un arrangement administratif (40). Ces arrangements sont secrets. Il a été proposé que l'Australie s'entende avec ses partenaires en vue de rendre ces arrangements publics, sans que cela ait des effets défavorables pour la protection physique ou le secret commercial (41).

On ne doit pas confondre les arrangements administratifs avec les arrangements d'application. Ces derniers ne sont pas secrets bien qu'ils doivent respecter eux aussi le caractère confidentiel des secrets commerciaux et industriels. Ils figurent en annexe aux accords bilatéraux conclus avec la France, la Suède, Euratom et le Japon. Ils décrivent et consignent le programme relatif au cycle du combustible nucléaire du partenaire de l'Australie. En effet, le retraitement de l'uranium d'origine australienne est permis, sous les garanties de l'A.I.E.A. et sans autre autorisation, à des fins d'utilisation des ressources énergétiques ou de gestion des matières contenues dans le combustible irradié, suivant les indications données au sujet de ces opérations par le programme précité.

(39) *Ibid.*, p. 162. Voir aussi la section B — 6 de la présente étude (les dates de la signature et de l'entrée en vigueur de l'accord Australie-France et celle de la signature du contrat de livraison).

(40) *Australian Foreign Affairs Record*, août 1984, p. 860.

(41) *Rapport A.S.T.E.C.*, p. 168-170.

2) *Les exportations couvertes*

Les deux catégories d'accords couvrent les matières nucléaires, matières, équipements et technologie nucléaire transférés entre les deux contractants à des fins pacifiques, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'un Etat tiers. Chacun de ces termes ou expressions est défini par les accords. Pour les matières nucléaires on renvoie à la définition figurant à l'article XX du Statut de l'A.I.E.A. La définition de la technologie nucléaire est donnée par les accords. Les équipements et matières non nucléaires (deutérium, eau lourde et graphite d'une certaine pureté) sont désignés dans une annexe.

Sont couvertes aussi les matières obtenues à partir des matières nucléaires d'origine australienne ainsi que les matières nucléaires : produites, traitées ou utilisées dans ou par l'équipement transféré; produites, traitées ou utilisées dans ou par l'équipement conçu ou construit grâce à l'utilisation de la technologie transférée. Les équipements construits avec utilisation ou en application de la technologie transférée sont également soumis aux dispositions des accords.

La formulation de l'accord avec Euratom est un peu différente puisque la compétence d'Euratom ne s'étend qu'aux matières et non à l'équipement ou à la technologie, qui relèvent de la compétence des Etats membres. Il est donc prévu que l'accord s'étendra, dans la mesure où le prévoit un accord bilatéral conclu par l'Australie avec un Etat membre, aux matières nucléaires produites, traitées ou utilisées par ou dans des équipements désignés à Euratom par cet Etat membre ou par l'Australie en consultation avec cet Etat membre, comme étant un équipement d'origine australienne ou dérivé d'un tel équipement ou de la technologie d'origine australienne, et se trouvant sous la juridiction de cet Etat membre.

Les matières exportées par l'Australie peuvent être mélangées à d'autres, d'origine différente. Dans ce cas, les garanties de l'accord australien s'appliqueront à la quantité de matières livrées par l'Australie, quelle qu'en soit la provenance. C'est le principe de l'équivalence. Les matières d'origine australienne peuvent aussi être enrichies, façonnées en combustible, retraitées, entreposées comme combustible usé, et mélangées à des matières similaires, d'origine différente. Les garanties s'appliqueront alors à la quantité des matières transformées, proportionnelle à la quantité de matières fournies par l'Australie (compte tenu des réductions et déchets). C'est le principe de la proportionnalité.

Il convient de rappeler que les minerais ne sont pas couverts par les accords ni par les garanties de l'Agence, ce qui n'a pas beaucoup d'importance pratique, l'uranium australien étant exporté sous forme de yellowcake ou U_3O_8 qui, lui, est soumis à des garanties. L'Australie exporte cependant de la monazite, qui contient 6 ou 7 % de thorium, utilisable à des fins nucléaires et est soumis, lorsqu'il est ainsi utilisé, aux garanties de l'A.I.E.A. dans les pays où elles s'appliquent. L'Australie n'exporte de la monazite, qu'à ces pays-là qui doivent donner l'assurance qu'ils n'extraient pas, à des fins nucléaires, du thorium des minerais livrés. Cependant, le rapport de 1984 propose que les matières nucléaires extraites, après livraison, des minerais exportés par l'Australie soient couvertes par les accords (42).

(42) *Ibid.*, pp. 172-173.

3) *Leur utilisation et les garanties*

Les matières nucléaires, les matières, les équipements et la technologie couverts par les accords ne peuvent être utilisés à la production et la mise au point (ou à la recherche sur — mais cette dernière disposition ne figure pas dans les accords avec les Etats-Unis, la Corée, les Philippines et le Japon) des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ni à d'autres fins militaires.

Les accords, à l'exception de celui avec les Etats-Unis, définissent l'expression « fin pacifique » comme couvrant toutes les utilisations autres que les usages à but militaire. Cette dernière expression est définie comme visant les applications militaires directes de l'énergie nucléaire telles que les armes nucléaires, la propulsion nucléaire militaire, les moteurs de fusées nucléaires militaires ou les réacteurs nucléaires militaires. Echappent à la définition, les utilisations militaires indirectes, telles que la fourniture d'énergie à une base militaire à partir d'un réseau civil ou la production de radio-isotopes destinés au diagnostic dans des hôpitaux militaires. On voit que le champ d'application des garanties est plus étendu que dans le système des accords de garanties de l'A.I.E.A. : ce dernier ne vise pas la propulsion nucléaire.

Toutefois, les accords australiens renvoient au système de garanties de l'A.I.E.A. Tous les partenaires de l'Australie, sauf la France, sont parties au T.N.P. et ont signé avec l'Agence des accords de garanties. La France s'est engagée par une déclaration unilatérale à se conformer aux dispositions du T.N.P. Etat doté d'armes nucléaires, elle a signé, le 27 juillet 1978, un accord avec Euratom et l'A.I.E.A. plaçant sous garanties des installations nucléaires civiles. L'accord Australie-France est le seul parmi les dix instruments bilatéraux signés par l'Australie à invoquer — et à trois reprises encore — les directives du Club des fournisseurs de Londres auquel appartiennent les deux parties, directives qui ont été publiées par l'A.I.E.A. en tant que document I.N.F.C.I.R.C./254 (43). On se réfère à ces directives pour définir les expressions « équipements sensibles » et « technologie sensible ». De plus, l'accord rappelle que les deux parties appliquent une politique conforme aux directives qui « constituent une contribution constructive pour la mise au point d'arrangements internationaux régissant le développement de l'énergie nucléaire afin de faciliter la satisfaction des besoins en énergie du monde tout en évitant le danger de la prolifération des armes nucléaires ». Ces directives, qui n'ont pas de caractère obligatoire, sont donc consacrées conventionnellement, en tout cas dans les rapports entre les deux parties.

En ce qui concerne les deux autres Etats dotés d'armes nucléaires, ils ont eux aussi placé sous garanties leurs installations nucléaires civiles, par des accords conclus respectivement avec l'A.I.E.A. et avec Euratom et l'A.I.E.A. (44).

Les accords bilatéraux conclus par l'Australie prévoient deux séries de garanties alternatives au cas où disparaîtraient celles appliquées en vertu des textes précités. Premièrement, si les garanties prévues par les accords qui sont conclus entre l'A.I.E.A. et les adhérents au T.N.P. cessent de s'appliquer dans le pays importateur non doté d'armes nucléaires, celui-ci doit immédiatement conclure avec

(43) Dans son article VIII, concernant les mesures de protection physique, l'accord avec Euratom renvoie aux critères des directives de Londres.

(44) L'accord U.S.-A.I.E.A. est entré en vigueur le 9 décembre 1980 et l'accord Royaume-Uni-Euratom-A.I.E.A., le 14 août 1978.

l'A.I.E.A. un autre accord prévoyant des garanties équivalentes à celles en vigueur précédemment.

Si celles-ci cessent elles aussi de s'appliquer, l'Australie et son partenaire doivent conclure un accord jugé satisfaisant par la première. Cet instrument doit prévoir des garanties dont la portée et l'effet seront identiques à ceux des garanties qu'il s'agit de remplacer. L'accord-type australien de 1977 allait plus loin et donnait des pouvoirs plus étendus au fournisseur.

En plus des garanties, les accords australiens disposent que des mesures de sécurité physique doivent protéger les matières nucléaires, les matières, équipements et technologies se trouvant sous la juridiction des parties (45). Celles-ci se consulteront à ce sujet à la demande de l'une d'elles. On a recommandé que l'Australie conclue des accords avec les pays non signataires d'accords bilatéraux et par lesquels transitent les matières d'origine australienne, en vue d'assurer la protection physique de ces matières en cours de transport (46).

Par ailleurs, il est stipulé que chaque partie est tenue, à la demande de l'autre, de communiquer à celle-ci les conclusions générales des rapports les plus récents de l'A.I.E.A. relatant ses activités de vérification poursuivies sur le territoire de la première partie et intéressant les matières nucléaires couvertes par l'accord bilatéral (47). On se souvient que l'accord-type de 1977 allait plus loin puisqu'il exigeait la communication des rapports eux-mêmes (47 bis).

Certains ont estimé qu'en conformité avec les principes arrêtés en 1977, l'Australie devait garder la propriété des matières exportées, du moins jusqu'au moment où les garanties de l'A.I.E.A. s'y appliquent pleinement. Mais on a répondu qu'un tel système n'ajouterait rien à l'efficacité des garanties (48).

4) *L'enrichissement et le retraitement*

Les accords bilatéraux conclus par l'Australie prévoient que les matières nucléaires d'origine australienne ne seront pas enrichies à 20 % ou plus en isotope U 235 sauf à des conditions convenues par écrit entre les deux parties. Si l'une des parties a des projets d'enrichissement supérieur au seuil, elle peut demander l'ouverture de consultations qui doivent commencer 30 jours après la réception de la demande adressée par elle à l'autre partie. Les parties peuvent procéder librement à des enrichissements inférieurs au seuil fixé.

En ce qui concerne le retraitement, les quatre accords bilatéraux déjà mentionnés reproduisent, précisent et développent les principes contenus dans la déclaration gouvernementale du 27 novembre 1980. Les matières nucléaires d'origine australienne peuvent être retraitées sous les garanties de l'A.I.E.A. », dans un but d'utilisation des ressources énergétiques et de gestion des matières contenues

(45) Les accords avec les Etats-Unis et le Japon sont les seuls — sauf erreur de notre part — qui ne prévoient l'application des mesures de protection physique qu'aux matières qu'ils couvrent.

(46) *Rapport A.S.T.E.C.*, p. 173.

(47) Un échange de lettres annexé, par exemple, à l'accord Australie-France précise qu'il s'agit d'une déclaration de l'A.I.E.A. à la partie requérante, déclaration indiquant qu'au cours de l'année écoulée, le système de garanties a fonctionné d'une façon satisfaisante et que l'Agence n'a pas détecté de détournement des matières sous garanties (des activités pacifiques vers des activités interdites ou non identifiées).

(47 bis) L'accord avec les Etats-Unis diffère des autres sur ce point : l'A.I.E.A. est appelée à fournir l'inventaire de toutes les matières nucléaires soumises à l'accord.

(48) *Rapport A.S.T.E.C.*; p. 161.

dans les combustibles irradiés ». Le programme du cycle du combustible nucléaire et les installations où les opérations précitées devront s'effectuer (y compris les installations de pays tiers qui offrent des services du cycle du combustible nucléaire) doivent être décrits et consignés dans l'arrangement d'application. On peut, par simple notification, retirer des installations de la liste ainsi établie ou même y ajouter d'autres mais seulement quand il s'agit, dans chaque catégorie, d'installations du type de celles consignées sur la liste. S'il s'agit d'installations d'un type différent, il faut modifier l'arrangement d'application, ce qui ne peut se faire que d'un commun accord après consultation.

Le plutonium séparé dans le processus de retraitement sera stocké et utilisé sous les garanties de l'A.I.E.A., conformément au programme du cycle du combustible consigné dans l'arrangement.

Des consultations auront lieu dans les 30 jours suivant la réception de la demande de l'une ou l'autre partie en vue notamment de revoir le fonctionnement des dispositions de l'accord relatives au retraitement, d'examiner les modifications de ces dispositions ou de celles de l'arrangement d'application. Des consultations auront lieu également à la demande d'une partie qui désire retraiter et utiliser des matières nucléaires d'origine australienne à d'autres fins pacifiques, y compris la recherche, que l'utilisation des ressources énergétiques et la gestion des matières contenues dans le combustible irradié. Ces opérations ne pourront s'effectuer que dans des conditions convenues par écrit entre les parties.

Jusqu'à présent aucune matière nucléaire d'origine australienne n'a été retraitée (49).

5) *Les transferts*

Les accords disposent que le transfert par l'importateur, à un tiers Etat, des matières nucléaires d'origine australienne ne peut avoir lieu qu'avec le consentement écrit préalable de l'Australie. Mais les accords avec la France, la Suède, Euratom et le Japon (ou plutôt un échange de lettres annexé à chaque accord) comportent une autorisation générale pour certains de ces transferts. On citera le texte de l'échange de lettres Australie-France : « les matières nucléaires, matières, équipements et technologies soumis à l'accord ne seront transférés par la partie destinataire à un pays tiers pour utilisation, stockage ou élimination définitive que dans le cas où ce pays tiers a un accord en vigueur avec la partie fournisseur, relatif aux transferts nucléaires et qu'à propos de cet accord la partie fournisseur n'a pas averti la partie destinataire qu'elle avait jugé nécessaire de suspendre, d'annuler ou de s'abstenir d'entreprendre des transferts nucléaires ». En revanche, l'uranium enrichi à 20 % ou plus, le plutonium, les équipements et la technologie relative à l'enrichissement, au retraitement et à la production d'eau lourde ne seront transférés d'une partie vers un pays tiers que conformément à des conditions particulières convenues par écrit entre les parties. Une partie ne peut envoyer son combustible usé, pour retraitement, à un pays tiers sans que son programme du cycle du combustible fasse apparaître le besoin d'utiliser le plutonium séparé. Si tel n'est pas le cas, cette matière reste sous garanties de l'A.I.E.A. dans le pays ayant retraité et son retour au pays propriétaire est subordonné au consentement de l'Australie.

(49) *Australian Foreign Affairs Record*, août 1984, p. 836.

On remarque que l'autorisation générale et préalable ne porte que sur des transferts à des fins déterminées. Dans l'échange de lettres avec Euratom, il s'agit de conversion, d'enrichissement jusqu'à 20 %, de la fabrication du combustible, du retraitement et du stockage. L'échange de lettres avec le Japon se réfère aux retraitements et traitements subséquents. Ces deux échanges de lettres disposent que les transferts ainsi autorisés doivent se situer dans le cadre du programme du cycle du combustible nucléaire annexé à l'arrangement d'application.

Les échanges de lettres avec Euratom prévoient la possibilité pour ce dernier d'effectuer des transferts vers des pays tiers non parties à un accord bilatéral avec l'Australie. Dans ce cas, le pays destinataire doit réexporter, soit au pays d'envoi, soit à un autre Etat partie à un accord bilatéral avec l'Australie, des quantités de matières nucléaires équivalentes à celles des matières nucléaires qui lui ont été fournies. L'accord avec le Japon est encore moins restrictif sur ce point.

Un problème particulier s'est posé pour la Finlande, qui est partie à un accord bilatéral et qui envoie, pour enrichissement, des matières d'origine australienne en U.R.S.S. Celle-ci n'est pas signataire d'un accord bilatéral et n'a pas encore conclu avec l'A.I.E.A. un accord plaçant sous garanties des installations nucléaires civiles. Il a été convenu avec la Finlande qu'en l'occurrence on appliquerait le principe : tout ce qui est sorti doit rentrer. La Finlande se trouve sous garanties de l'A.I.E.A., qui relève la quantité de matières envoyées par la Finlande en U.R.S.S. ainsi que les quantités de matières revenues en Finlande (ou en Suède, qui fabrique du combustible nucléaire pour son voisin). Celles-ci, pour éviter toute erreur, doivent comprendre même les rejets appauvris après enrichissement (50).

Les partenaires de l'Australie doivent notifier à celle-ci les transferts. L'accord avec la France prévoit une notification préalable. Dans les autres cas, la notification doit être prompte et il ne semble donc pas que l'information doive être nécessairement fournie avant le transfert.

Bien entendu, aucune autorisation australienne n'est requise pour le transfert des matières nucléaires d'origine australienne d'un membre d'Euratom à un autre membre de cette organisation. Les accords avec le Royaume-Uni et la France couvrent non seulement les matières nucléaires mais aussi d'autres sujets (matières, équipements, technologies nucléaires). Pour éviter que ceux-ci ne soient transférés à des membres d'Euratom avec lesquels l'Australie n'a pas d'accord bilatéral, il est prévu que les transferts effectués dans ces domaines doivent faire l'objet d'un accord entre l'Australie et le pays bénéficiant du transfert. (Rappelons que l'accord Australie-Euratom ne couvre que les matières nucléaires et qu'il prévoit — Annexe A — la nécessité, pour les transferts autres que de matières nucléaires, de la conclusion d'accords supplémentaires avec le pays membre importateur.)

Autre problème à propos d'Euratom : l'entrée dans la C.E.E. de l'Espagne, qui n'a pas adhéré au T.N.P. Or, la politique australienne est d'exporter, quand il s'agit d'Etats non dotés d'armes nucléaires, à des parties à ce traité seulement. Un échange de lettres avec Euratom constate que les matières nucléaires d'origine australienne ne peuvent être transférées à un Etat non doté d'armes nucléaires qui n'est pas partie au T.N.P.

Il convient de rappeler le principe adopté par l'accord avec les Etats-Unis (art. X) et appliqué par l'accord avec le Japon. Il s'agit d'éviter l'accumulation des contrôles, exercés sur les mêmes matières nucléaires, par plusieurs fournisseurs à qui des droits similaires sont conférés par des accords conclus avec le même

(50) Voir, par exemple, *ibid.*

destinataire. Dans un tel cas, un seul fournisseur, après l'accord de l'autre, donnera l'autorisation qui est exigée pour certains enrichissements, retraitements et transferts.

6) *Durée, amendement, arbitrage*

Quatre des dix accords ont une durée indéterminée (les accords avec les Philippines, la Corée, le Royaume-Uni et la France). Six sont conclus pour trente ans. Certains de ces six instruments prévoient la nécessité d'un préavis de 180 jours précédant la date d'expiration de la période de trente ans. Ces six accords prévoient qu'ils continuent à s'appliquer, après la date de leur expiration, aux matières nucléaires, matières, équipements, technologie sensible qu'ils couvraient originellement et qui sont détenus par une partie ou qui se trouvent sous sa juridiction ou son contrôle dans quelque endroit que ce soit.

Les accords peuvent être modifiés ou révisés mais d'un commun accord seulement. Des consultations peuvent être demandées par l'une ou l'autre partie en vue de soumettre des propositions d'amendement. Il faut souligner l'importance que revêt dans tout le système le processus de consultations, auquel on pourra en outre recourir notamment pour examiner l'application générale des accords, celle des garanties, des mesures de protection physique, des arrangements d'application et des arrangements administratifs, les demandes de transfert ou de retraitement ne faisant pas l'objet de l'autorisation générale, d'enrichissement au-delà du seuil fixé, etc. Le régime conventionnel acquiert ainsi une grande souplesse et un degré élevé d'adaptabilité.

Il convient de relever un commentaire significatif du rapport A.S.T.E.C. au sujet de la procédure d'amendement : « En fait, les accords offrent de nombreuses méthodes auxquelles on peut recourir pour reconsidérer et revoir les conditions de la non-prolifération et pour examiner en commun leur application. La conception sur laquelle se fondent les méthodes de révision prévues par les accords est conforme au droit international et reflète la volonté de rendre les changements proposés acceptables aux deux parties, d'améliorer les garanties de la non-prolifération, tout en évitant des applications rétroactives (à moins qu'elles soient convenues d'un commun accord) et l'interruption des livraisons » (51). Il faudra s'en souvenir lorsqu'on examinera les sanctions.

Tout différend touchant à l'interprétation ou à l'application des accords qui n'est pas réglé par voie de négociation est, à la demande de l'une des parties, soumis à l'arbitrage. Si, dans les trente jours à partir de la réception de la demande, l'autre partie ne désigne pas l'arbitre de son choix ou si, trente jours après la désignation de cet arbitre, le tiers arbitre n'est toujours pas choisi, le Secrétaire général des Nations Unies procédera à cette nomination à la demande de l'une des parties.

L'arbitrage est conçu comme le recours ultime. Le rapport A.S.T.E.C. précise que l'arbitrage « n'affecte pas le droit de chaque partie d'agir unilatéralement lorsque l'accord confère un tel droit, par exemple, dans les cas de certains transferts, enrichissement ou retraitement ou de sanctions prises en raison du non-respect de certaines dispositions de l'accord » (52). Ainsi, les autorités australiennes considèrent qu'elles peuvent prendre certaines mesures unilatérales avant la mise en œuvre de la procédure d'arbitrage.

(51) *Rapport A.S.T.E.C.*, p. 160.

(52) *Ibid.*, p. 167.

7) *Les sanctions*

L'une quelconque des parties (pratiquement il s'agira de l'Australie) a le droit, dans certains cas précis, d'adopter des sanctions à l'égard de l'autre. Quelles sont ces sanctions ? Elles consistent d'abord dans la suspension ou l'annulation de toute livraison ultérieure de matières, d'équipements et de technologie nucléaires. Une demande est alors adressée par le fournisseur à l'importateur invitant ce dernier à prendre des mesures correctives. Si, après consultation entre les parties, ces mesures ne sont pas prises, le fournisseur a le droit d'exiger la restitution des matières nucléaires, matières et équipements soumis à l'accord. Les dispositions précitées figurent, par exemple, dans les accords signés avec la France et le Royaume-Uni. Ceux conclus, notamment, avec la Suède et le Japon précisent que le droit d'exiger la restitution est subordonné au remboursement du prix (prévalant au moment de la restitution) des matières et équipements restitués.

Dans quels cas s'appliquent les sanctions ? D'abord au cas où serait violée l'obligation fondamentale énoncée, par exemple, à l'article IV de l'accord avec la France : « Les matières nucléaires, les matières, les équipements et la technologie soumis au présent accord ne seront pas utilisés ou détournés en vue de la fabrication d'armes nucléaires et d'autres dispositifs nucléaires explosifs, de la recherche sur les armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs, ou de leur développement, ou utilisés de manière à servir un but militaire ».

Si un Etat doté d'armes nucléaires, partie à un accord bilatéral, utilise les fournitures australiennes à des fins militaires, il peut faire l'objet de sanctions décrétées par l'Etat fournisseur. Les accords conclus avec des Etats non dotés d'armes nucléaires précisent que les sanctions pourront s'appliquer au cas où un tel Etat procéderait à l'essai d'un dispositif nucléaire explosif (quel qu'il soit) ou au cas où l'A.E.I.A. constaterait, en vertu de l'article XII-C de son Statut, qu'il y a eu violation de l'accord de garanties conclus par elle avec un tel Etat.

Quel que soit le partenaire de l'Australie, Etat doté d'armes nucléaires ou Etat non doté de ces armes, les sanctions pourront être appliquées dans l'éventualité où sont violées les dispositions de l'accord bilatéral relatives aux : garanties de l'A.I.E.A. ou garanties alternatives, protection physique, transferts, enrichissement, retraitement, consultations, communication des conclusions générales que l'A.I.E.A. a tirées de ses activités de vérification (sauf dans le cas du Japon), arrangement administratif, arbitrage.

Dans les accords conclus avec les Etats non dotés d'armes nucléaires, une distinction est faite entre, d'une part, la violation de l'engagement de ne pas procéder à un essai nucléaire ainsi que la violation, constatée par l'Agence, d'un accord de garanties conclu avec celle-ci, et, d'autre part, la violation de toutes les autres dispositions que l'on vient d'énumérer.

Dans les deux premiers cas, le fournisseur a le droit de suspendre ou d'annuler les transferts ultérieurs et d'exiger la restitution des livraisons effectuées, à condition d'en payer le prix. Dans les autres cas que nous avons cités, la suspension ou l'annulation doit s'accompagner d'une demande adressée à l'importateur et l'invitant à prendre des mesures correctives. Si, après des consultations appropriées, ces mesures ne sont pas prises, le fournisseur a le droit d'exiger la restitution, dans les conditions que l'on vient d'énoncer.

Selon l'accord avec le Japon, lorsque des pays-tiers peuvent faire valoir des droits pertinents sur les matières nucléaires, matières, équipements et technologie

sensible soumis à l'accord, le fournisseur ne peut demander la restitution qu'après avoir consulté ces pays tiers et s'être assuré qu'ils ne s'y opposent pas.

Un problème particulier se pose dans les rapports de l'Australie avec la France. En juin 1983, peu après son arrivée au pouvoir, M. Hawke s'est rendu à Paris et a déclaré qu'en raison des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud, il avait décidé, après avoir consulté M. François Mitterrand et obtenu son accord, de suspendre jusqu'en octobre 1984 les livraisons d'uranium australien à la France (53). En novembre de la même année, cette position est réaffirmée et la reprise des livraisons est liée à des progrès qui devraient se manifester dans les discussions australo-françaises sur la cessation des essais (54). D'après le ministre des Affaires étrangères de Canberra, son gouvernement désire arriver à un résultat sur cette question sans vouloir créer le moindre désarroi en France ou au sein de la C.E.E. (55). Le 7 septembre 1984, le gouvernement australien annonce l'ajournement de la livraison de 100 tonnes d'uranium que devait faire parvenir à l'E.D.F. la *Queensland Mines Ltd* (56). Cette mesure a fait l'objet d'un accord entre le vendeur et l'acheteur; le gouvernement australien a décidé de racheter, au prix qui avait été convenu entre ces derniers, les matières qui devaient être fournies, avec l'obligation pour la *Queensland Mines Ltd* de les racheter quand les circonstances le permettraient (57). Les responsables soulignent le caractère exceptionnel de la décision prise et affirment qu'elles ne redoutent pas des mesures de rétorsion commerciale de la part de la France et/ou de la C.E.E. (58).

L'opinion australienne — comme celle d'ailleurs de la Nouvelle-Zélande — s'inquiète depuis longtemps des essais nucléaires français dans le Pacifique Sud. Sans vouloir aucunement faire l'historique de cette affaire, il convient de rappeler que dès 1975 une proposition de la Nouvelle-Zélande est adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il s'agit de la création d'une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud (59). Dans l'esprit des Néo-Zélandais et des Australiens, cette proposition et cette résolution devaient servir de moyens de pression sur la France en vue de l'arrêt des essais (60). Plus tard, le Forum du Pacifique Sud réclame la création, dans la région, d'une zone dénucléarisée et la fin des essais français (61). Se prononcent dans le même sens les dix-huit pays d'Asie et du Pacifique, membres du Commonwealth (62), ainsi que la Commission permanente du Pacifique Sud (comprenant le Chili, la Colombie, l'Equateur et le Pérou) (63).

(53) *Le Monde*, 11 juin 1983; *Commonwealth Record (C.R.)*, 13-19 juin 1983, p. 827.

(54) *Le Monde*, 17 novembre 1983.

(55) Déclaration du 17 novembre 1983, Australian Embassy, Inward, File 558/32/4.

(56) *Australian Foreign Affairs Record (A.F.A.R.)*, septembre 1984, p. 968. Il s'agit de *short tons* équivalentes à 907 185 kg.

(57) *Ibid.*, octobre 1984, p. 1134.

(58) *Ibid.*, p. 1114.

(59) Résolution 3477 (XXX) du 11 décembre 1975, votée par 110 voix contre 0 et avec 20 abstentions (dont un seul pays asiatique : la Mongolie).

(60) Sur la politique australienne, voir G. FREY, *A Nuclear-Free Zone for the Southwest Pacific: Prospects and Significance*, The Australian National University, The Strategic and Defence Studies Centre, Working Paper No. 75, Canberra, 1983.

(61) *A.F.A.R.*, août 1984, pp. 797-802. Le Forum comprend 11 Etats indépendants : Australie, Nouvelle-Zélande, Samoa Occidentale, Nauru, Fidji, Tonga, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Iles Solomon, Tuvalu, Kiribati, Vanuatu et deux pays associés à la Nouvelle-Zélande : Iles Cook et Nioue. Les Etats fédéraux de Micronésie ont statut d'observateur.

(62) *C.R.*, 6-12 août 1984, pp. 1465-66. Voici ces 18 pays : Australie, Bangladesh, Brunei, Fidji, Inde, Kiribati, Malaisie, Maldives, Nauru, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Singapour, Iles Solomon, Sri Lanka, Tonga, Tuvalu, Samoa Occidentale, Vanuatu.

(63) *A.F.A.R.*, septembre 1984, p. 963.

La signature le 7 janvier 1981 de l'accord bilatéral avec la France, entré en vigueur le 12 septembre 1981, suscite immédiatement les protestations du parti travailliste (A.L.P.) et des syndicats australiens, qui reprochent à la France ses essais nucléaires dans le Pacifique Sud et sa non-adhésion au T.N.P. (64). Le programme de l'A.L.P., adopté à la conférence nationale de 1982, subordonne à la cessation des essais la conclusion avec la France d'un contrat de fourniture d'uranium. Or, un contrat commercial de vente d'uranium est signé avec l'E.D.F. en août 1981.

Le 10 juillet 1984, la conférence nationale de l'A.L.P. vote une résolution invoquant « le droit de refuser la fourniture d'uranium australien à la France jusqu'au moment où ce pays cessera les essais d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud ».

Ces essais ont été à maintes reprises condamnés par le gouvernement australien, qui, affirmant parler au nom de la grande majorité des Australiens, a déclaré notamment que le comportement de la France était en-dessous des normes que devrait appliquer un pays ayant tant de siècles de civilisation derrière lui (65).

Les autorités françaises ont alors invité et accueilli une mission scientifique dont les membres provenaient d'Australie, de Nouvelle-Zélande et de Papouasie-Nouvelle-Guinée et qui ont visité Mururoa à la fin d'octobre et Papeete au début de novembre 1983. En annonçant le départ de cette mission, le ministre des Affaires étrangères australien a insisté sur les limitations de son mandat et de son enquête et a annoncé que, quelles que soient les conclusions du rapport, l'opposition de l'Australie aux essais restera entière (66).

Le rapport de la mission scientifique a été publié le 9 juillet 1984 (67). Il constate que la radioactivité de l'atmosphère sur les lieux des essais est inférieure au seuil fixé par les normes internationales. En revanche, la mission affirme qu'elle n'a pas pu procéder à toutes les constatations et enquêtes en ce qui concerne les effets à long terme et manifeste, dans cette perspective, ses préoccupations quant aux fissurations produites et quant aux éventualités de fuites et de contamination à long terme.

Le jour de la publication du rapport, le ministre des Affaires étrangères australien déclare que les effets des essais sur l'environnement et la santé constituent sans doute un problème important mais que la préoccupation dominante du gouvernement est d'aboutir à la cessation des essais par tous les pays et dans tous les milieux. Un autre représentant du gouvernement souligne un peu plus tard que les conclusions des savants « ne changent pas l'opposition déterminée du gouvernement aux essais nucléaires français, qui est basée avant tout sur des considérations de non-prolifération » (68). Suivant le Forum du Pacifique Sud : « bien que les conclusions de la mission allègent, dans une certaine mesure, les soucis qui se sont manifestés quant aux effets à court terme des essais nucléaires français, elles ne rassurent aucunement sur les effets à long terme pas plus qu'elles n'affaiblissent l'opposition du Forum aux essais, quel que soit le milieu où ils sont poursuivis » (69).

(64) *Canberra Times*, 8 janvier 1981; *The Age*, 9 janvier 1981; *The Advertiser* (Adelaïde), 9 janvier 1981; *The News* (Northern Territory), 12 janvier 1981.

(65) *A.F.A.R.*, septembre 1984, pp. 962, 968; *C.R.*, décembre 1983, p. 2159, février 1984, p. 252.

(66) *The Age*, 19 septembre 1983; *C.R.*, novembre 1983, pp. 1907-1908.

(67) *Report of a New-Zealand, Australian and Papua New Guinea Scientific Mission to Mururoa Atoll*, october-november 1983.

(68) *A.F.A.R.*, septembre 1984, p. 962.

(69) *A.F.A.R.*, août 1984, p. 799.

On remarquera que, suivant les déclarations du gouvernement australien, les mesures de suspension des livraisons ont été prises après consultation avec respectivement les autorités françaises ou l'E.D.F. et avec leur accord. Mais quelle aurait été la situation si cet accord n'avait pas été donné ?

On rappellera tout d'abord que, selon le rapport Fox, l'Australie ne doit vendre de l'uranium que quand le gouvernement aura pris des mesures lui donnant le moyen d'arrêter immédiatement ces ventes, d'une façon permanente, indéfiniment ou pour une période limitée. Cependant, les responsables de Canberra n'ont manifestement pas donné suite à cette recommandation.

Le rapport A.S.T.E.C. affirme que « les accords de garanties bilatéraux conclus par l'Australie ne sont pas des accords de fourniture. En tant que pays souverain, l'Australie a le droit à tout moment de refuser de fournir » (70). Mais s'il existe un tel droit, général et inconditionnel, on ne voit pas pourquoi les accords bilatéraux précisent avec beaucoup de soin les cas où l'Australie est habilitée à suspendre ou annuler les livraisons ultérieures. Rappelons les remarques de l'A.S.T.E.C. sur les amendements des accords et sur les conditions dans lesquelles on peut recourir à l'arbitrage. Elles confirment que les mesures rétroactives doivent être évitées et que les mesures unilatérales ne peuvent être prises que dans les cas expressément prévus par les accords.

On met en cause la non-adhésion de la France au T.N.P. N'insistons pas sur le fait que le 12 juin 1968, à l'Assemblée générale, le représentant de la France a pris unilatéralement l'engagement au nom de son pays que ce dernier se comporterait à l'avenir exactement comme les Etats qui décideraient d'adhérer au T.N.P. L'accord bilatéral Australie-France déclare que les deux parties favoriseront la non-prolifération (préambule). Dans l'application des dispositions de l'accord relatives aux transferts, au retraitement et à l'enrichissement, le fournisseur tiendra compte des considérations de non-prolifération (art. X). Des sanctions prévues ne peuvent être prises que dans des conditions nettement définies.

L'article VI du T.N.P. est ainsi conçu : « Chacune des parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». On pourrait soutenir que le refus de la France de participer aux négociations relatives à la cessation des essais nucléaires constitue une violation du T.N.P. que la France, en 1968, s'est engagée à respecter. Mais on ne peut à la fois reprocher à un Etat de violer un traité et de ne pas y adhérer. Et surtout, aucune disposition de l'accord bilatéral ne mentionne le T.N.P., aucune n'autorise le fournisseur à interrompre ses livraisons pour cause de violation du T.N.P.

En fait, lors de la conclusion de l'accord avec la France, le gouvernement australien savait bien que les essais souterrains français se poursuivaient dans le Pacifique. Il y a eu 11 de ces essais en 1980. Il y en a eu 8 en 1981 avant l'entrée en vigueur de l'accord (le 12 septembre 1981) et avant la signature, le 26 août 1981, du contrat entre l'E.D.F. et la *Queensland Mines Ltd* portant sur la livraison, échelonnée entre 1982 et 1988, de 2600 tonnes de U_3O_8 (71). Tout cela n'a pas empêché M. Anthony, alors vice-Premier ministre, de se féliciter, les 7 et 8 janvier 1981, de la conclusion de l'accord, déclarant notamment : « L'accord assurera l'application des exigences de la politique australienne de garanties nucléaires aux exportations d'uranium australien vers la France... L'accord avec la France

(70) *Rapport A.S.T.E.C.*, p. 166.

(71) *A.F.A.R.*, septembre 1984, pp. 957-59. Il s'agit de *short tons*, voir la référence 56.

constitue un pas additionnel important vers l'établissement d'un réseau d'accords bilatéraux de garanties nucléaires entre l'Australie et d'autres pays. Il représente aussi un développement significatif et positif des relations de l'Australie avec la France, en particulier dans le domaine des ressources ». Et le vice-Premier ministre d'ajouter que la signature de l'accord constitue une bonne nouvelle pour l'industrie australienne d'uranium. Or un gouvernement ne saurait répudier les engagements contractés par un de ses prédécesseurs.

Un argument supplémentaire doit être retenu. L'accord avec le Japon (entré en vigueur le 17 août 1982) est le dernier des dix accords bilatéraux signés par l'Australie. Il comporte une clause qui ne figure dans aucun des neuf autres accords. L'article VII précise les conditions d'application des sanctions. L'alinéa 3 de cet article énonce la règle suivante : les dispositions de l'accord n'empêchent pas une partie de suspendre ses livraisons de matières nucléaires, matières, équipements ou technologie sensible, destinés à l'autre partie ou à être placés sous sa juridiction, que ces livraisons soient effectuées directement ou par l'intermédiaire d'un pays tiers. Un pouvoir discrétionnaire est ainsi conféré à chaque partie (pratiquement à l'Australie). Compte tenu de l'absence d'une telle clause dans les autres accords, on doit admettre, par un argument *a contrario*, que ce pouvoir ne peut être invoqué à l'égard des partenaires de l'Australie, autres que le Japon.

**

Ainsi, les conditions de l'exportation de l'uranium australien ont été définies essentiellement en fonction de préoccupations relatives à la non-prolifération. Ces conditions ont changé suivant la majorité politique, l'état de l'opinion publique, les besoins économiques et les pressions des intérêts privés, l'évolution de la technologie et la dissémination de l'industrie nucléaire dans le monde, les modifications des méthodes et moyens par lesquels sont assurées les garanties de la non-prolifération. D'autres développements se produiront sans doute à l'avenir. En tout cas, ce n'est pas demain que les exportations d'uranium seront soumises uniquement à des principes économiques ou comptables et qu'elles cesseront d'être régies par des considérations politiques, inévitables dans le domaine abordé par la présente étude.