

La coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et la non-prolifération

par Yash Thomas Mannully*

L'Accord de coopération sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement Indien¹ (ci-après désigné comme « l'Accord de coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde » ou « Accord 123 ») marque une rupture dans les stratégies internationales et les relations des deux pays. Pour l'Inde, il marque la fin de l'isolement nucléaire découlant de contraintes, d'embargos et de contrôles et ouvre au contraire la voie au commerce nucléaire. En ce qui concerne les États-Unis, il crée un allié stratégique majeur dans la région en pleine évolution du sud asiatique et augure d'importants avantages commerciaux pour le secteur nucléaire américain. Cet « Accord nucléaire » représente l'une des plus importantes relations politique, économique et stratégique développée entre les deux pays depuis 2001. Il va en résulter une séparation des installations militaires et civiles en Inde, ces dernières étant placées sous le régime des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). L'Inde est ainsi, de fait, acceptée au sein du club des états dotés d'armes nucléaires selon la signification donnée par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)², bien qu'elle ne soit pas Partie à ce Traité, qu'elle refuse d'y adhérer, qu'elle possède officiellement des armes nucléaires et qu'elle ne soit pas soumise au système des garanties généralisées.

Un certain nombre d'instruments qui traitent de l'aspect non-prolifération de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde, à la fois sur un plan national et international, ont été conclus suite à la Déclaration commune du Président George W. Bush et du Premier Ministre Manmohan Singh du 18 juillet 2005³ suivie de la Déclaration commune États-Unis – Inde du 2 mars 2006⁴. Les législations nationales et les accords internationaux ont été ajustés afin de permettre une coopération nucléaire à des fins pacifiques avec l'Inde basée sur des engagements en matière de non-prolifération. L'inclusion de l'Inde dans le régime de non-prolifération en dehors du TNP souligne la flexibilité

* Yash Thomas Mannully est un avocat indien. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

1. Le texte de l'accord est reproduit à la page 45 de ce *Bulletin*.
2. Michel, Q. « Éléments de réflexion critiques sur l'accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis », *Bulletin de droit nucléaire* n° 80, p. 21.
3. Le texte de la Déclaration commune de 2005 est reproduit à la page 33 du *Bulletin*.
4. www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060302-5.html (en anglais uniquement).

donnée aux principes internationaux, en particulier compte tenu de l'engagement constant visant à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et des technologies connexes.

La fin de la guerre froide ainsi que la croissance économique asiatique, en particulier en Chine et en Inde, ont entraîné un réalignement des politiques et stratégies occidentales à l'égard de ces pays. L'Accord de coopération nucléaire entre l'Inde et les États-Unis et la déclaration récente du Groupe des fournisseurs nucléaires⁵ visent en premier lieu à développer le commerce nucléaire avec l'Inde mais ont des implications plus larges dans les domaines des politiques stratégiques et des affaires internationales. Tout en constituant sans conteste un écart par rapport aux principes et aux politiques établis en matière de non-prolifération, l'Accord 123 aura un rôle particulièrement pertinent afin de modifier les équations et les stratégies géopolitiques internationales.

À la lumière de ces éléments, l'article examinera les développements ayant conduit à la conclusion de cet accord et sa mise en œuvre ultérieure dans le contexte plus large des relations internationales et de la non-prolifération. En premier lieu, l'article présente brièvement le programme nucléaire indien, le cadre législatif et les facteurs qui ont rendu nécessaire la coopération nucléaire entre l'Inde et les États-Unis. La deuxième partie couvre la mise en œuvre de l'« accord nucléaire » et de ses développements ultérieurs. La troisième partie analyse les problèmes de non-prolifération liés à l'application de l'accord.

I. Le programme nucléaire et le cadre juridique indien

Le Programme nucléaire indien

Le programme nucléaire indien trouve son origine au début des années 1940 et s'est depuis considérablement développé en termes de grandeur et de contenu, avec des installations et des activités réparties dans tout le pays ayant une influence sur la vie sociale, économique et politique. L'Inde a en fait utilisé l'énergie nucléaire en guise d'outil de développement sociétal, en particulier dans les domaines de l'agriculture et de la médecine. Le pays s'est appuyé sur la technologie étrangère tout en soulignant l'importance de l'indépendance. Cela a permis le développement d'une colonne vertébrale industrielle, condition nécessaire à la mise en place d'un programme nucléaire.

Le programme nucléaire indien couvre trois étapes afin d'exploiter l'ensemble du potentiel que représentent les importants dépôts de thorium et d'acquérir les compétences étrangères liées à la maîtrise de l'ensemble du cycle nucléaire. La première étape a envisagé la production d'électricité à partir de réacteurs à eau lourde pressurisée (PHWR) ainsi que la recherche et le développement couvrant la partie initiale et la partie finale du cycle du combustible nucléaire. Les dépôts d'uranium disponibles en Inde ne permettent de produire qu'entre 10 000 à 12 000 MWe. Le succès de la première phase a entraîné le lancement d'une deuxième phase basée sur le développement de réacteurs surgénérateurs à neutrons rapides utilisant du plutonium tiré du combustible usé des réacteurs à eau pressurisée. L'expérience obtenue après 20 ans d'exploitation du réacteur surgénérateur d'essai a mené au développement d'un prototype de réacteur surgénérateur à neutrons rapides à Kalpakkam⁶.

L'Inde compte actuellement 17 réacteurs nucléaires qui produisent moins de 3 % (4 120 MW) de la capacité de production électrique totale installée et six centrales nucléaires sont en cours de

5. Déclaration du Groupe des fournisseurs nucléaires sur la coopération nucléaire civile avec l'Inde, INFCIRC/734 (Corrigé) ; le texte de la Déclaration est reproduit à la page 87 de ce *Bulletin*.

6. Mise en œuvre de la Déclaration commune entre les États-Unis et l'Inde du 18 juillet 2005 : Plan de séparation indien présenté le Gouvernement indien devant le Parlement indien le 7 mars 2006, le texte est reproduit à la page 37 de ce *Bulletin*.

construction. Le pays a reçu l'aide des États-Unis, du Canada et de la Russie afin de développer son programme nucléaire. L'Accord sur la coopération nucléaire à des fins pacifiques conclu en 1963 entre les États-Unis et l'Inde⁷ s'est traduit par la construction des deux centrales nucléaires de Tarapur à Mahaeastra dans les années 1970 par General Electric. Plus tard, au cours des années 70, le Canada a aidé à la construction des deux réacteurs jumeaux à eau pressurisée de 300 MWe à Rawatbhatta au Rajasthan. Enfin, les deux réacteurs à eau légère en construction à Kodankulam, dans l'État de Tamil Nadu bénéficient du soutien de la Russie⁸.

La nature unique du programme nucléaire a créé des liens entre les programmes civils et militaires sur la globalité du cycle du combustible nucléaire⁹ et l'infrastructure industrielle nationale. La position de l'Inde à l'encontre le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a limité ses possibilités de développer une coopération internationale dans le domaine de l'énergie nucléaire et a également provoqué l'absence de séparation entre ses installations civiles et militaires dans la mesure où les ressources disponibles étaient limitées. L'Inde a toujours refusé de signer le TNP soulignant son caractère discriminatoire ainsi que le fait qu'il échoue à interdire complètement les armes nucléaires. La position stratégique et géographique de l'Inde ainsi que son expérience avec ses pays voisins ont influencé sa position en ce qui concerne le complet désarmement. Le test nucléaire effectué par l'Inde en 1974 à Pokhram, le test nucléaire de 1995 interrompu en raison des pressions exercées par les États-Unis et les deux autres tests nucléaires de mai 1998 ont encore plus isolé l'industrie nucléaire indienne de l'assistance et de la coopération internationale.

Le cadre législatif

Les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire sont régies par la Loi sur l'énergie atomique¹⁰. La première Loi sur l'énergie atomique a été adoptée en 1948 et modifiée en 1962 pour insérer des dispositions plus détaillées afin de « régir le développement, le contrôle et l'utilisation de l'énergie atomique pour le bien-être du peuple indien ainsi qu'à d'autres fins pacifiques »¹¹. La loi habilite le gouvernement central à entreprendre toutes les tâches associées aux utilisations de l'énergie nucléaire. Ainsi, le programme nucléaire indien est totalement dirigé par des entités gouvernementales, le gouvernement central disposant du contrôle exclusif sur toutes les questions liées à l'énergie nucléaire¹². L'amendement de 1987 à la Loi sur l'énergie atomique¹³ a été principalement adopté en vue de surmonter les obstacles financiers rencontrés par le Ministère de l'énergie atomique lors de la construction des centrales nucléaires car les dispositions de la Loi de 1948 n'autorisaient pas les emprunts commerciaux. L'amendement a permis la constitution de la Compagnie d'électricité

-
7. Accord de coopération sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique entre le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement indien, signé à Washington le 8 août 1963 et entré en vigueur le 25 octobre 1963, reproduit dans Brahma Chellaney, *Nuclear Proliferation : The US-India Conflict*, New Delhi : Orient Longman, 1993, pp. 318-327.
 8. Les réacteurs à eau pressurisée utilisent de l'uranium naturel (contenant 0.7 % d'uranium 235) alors que les réacteurs à eau légère importés et les réacteurs à eau bouillante utilisent de l'uranium enrichi à 3-4 % en isotope 235.
 9. Déclaration du Premier Ministre indien Manmohan Singh devant le Parlement indien sur la coopération civile nucléaire avec les États-Unis, le 27 février 2006.
 10. Loi sur l'énergie atomique de 1962 n° 33 (15 septembre 1962) telle que modifiée par les Lois n° 59 du 23 décembre 1986 et n° 29 du 8 septembre 1987, le texte de ces lois est disponible en anglais à : www.dae.gov.in/rules/aeact.pdf.
 11. *Ibid*, Préambule.
 12. Liste de l'Union, Constitution indienne, Liste 1, entrée 6.
 13. Loi de 1987 sur l'énergie nucléaire (amendement) n° 29.

nucléaire – qui a établi une plus grande transparence car elle a adopté des principes de comptabilité auxquels n'étaient pas soumis jusqu'à présent les établissements nucléaires¹⁴.

La mise à jour de son régime juridique sera une priorité de l'Inde, en particulier en ce qui concerne les lois relatives à la responsabilité civile nucléaire qui sont une condition essentielle au fonctionnement de cet accord, en particulier pour les fournisseurs. La Loi « Henri J. Hyde sur la coopération en ce qui concerne les utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques de 2006 »¹⁵ appelle par conséquent l'Inde à ratifier et à accéder à la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires du 12 septembre 1997¹⁶.

La loi indienne sur l'énergie atomique ne traite pas spécifiquement de la question de l'indemnisation des dommages nucléaires. Au contraire, l'article 29 de la loi prévoit qu' : « Aucune poursuite judiciaire ou action ne pourra être intentée contre le gouvernement ou toute autre personne ou autorité concernant toute action entreprise par lui de bonne foi pour l'application de cette loi ou de tout autre décret ou arrêté pris en application de celle-ci ». La disposition semble conférer une immunité judiciaire pour tout acte accompli de bonne foi et l'on peut, d'une part, se demander si le gouvernement central va rejeter toutes les demandes de tiers ayant subi un dommage corporel ou matériel suite à un accident nucléaire et, d'autre part, à qui incombe la charge de la preuve. Bien que la Cour suprême ait tranché en faveur d'une responsabilité stricte et exclusive¹⁷, le cadre juridique demeure trop flou pour apporter aux fournisseurs internationaux les garanties nécessaires.

Au niveau international l'Inde est Partie/État contractant aux conventions internationales suivantes dans le domaine de l'énergie nucléaire :

- La Convention sur la protection physique des matières nucléaires ;
- L'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires ;
- La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ;
- La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ;
- La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire ;
- La Convention sur la sûreté nucléaire.

14. Sukumar Muralidharan, « *Birth of Nuclear Power Corporation* », 23 E.P.W. 190 (1986).

15. Loi Henri J. Hyde sur la coopération en ce qui concerne les utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques entre les États-Unis et l'Inde de 2006, Pub. L. n° 109-401 (18 décembre 2006), disponible en anglais, à www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-5682.

16. *Ibid*, partie 103 (b)(3)(E).

17. Dans l'affaire *M.C. Mehta v Union of India* (A.I.R 1987 S.C. 1099), la Cour suprême a observé que lorsqu'une entreprise entreprend des activités dangereuses et que des dommages découlent d'un accident survenant lors de la conduite de cette activité dangereuse, l'entreprise est responsable de façon stricte et exclusive et doit indemniser toutes les personnes qui ont été affectées par cet accident. L'affaire la plus importante sur la question des dommages nucléaires est probablement *M.K. Sharma v Bharat Electronics* (A.I.R 1987 S.C. 1792). Dans cette affaire la Cour Suprême a spécifiquement reconnu le droit des travailleurs à l'indemnisation des dommages résultant d'une irradiation accidentelle, comme faisant partie de leurs droits fondamentaux à la vie et à la liberté et a exigé de l'Union indienne qu'elle fournisse une couverture d'assurance.

Reste à voir si l'Inde va suivre les appels de certains états à adhérer au Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires « adhésion qui constituerait un pas important vers l'entrée en vigueur du Traité »¹⁸. L'article XIV du traité prévoit que celui-ci entrera en vigueur 180 jours après la date de dépôt des instruments de ratification des 44 états mentionnés dans l'Annexe 2 – l'Inde en faisant partie. En date de novembre 2008, trois états (l'Inde, le Pakistan et la République populaire démocratique de Corée) n'avaient pas signé le traité et neuf états ne l'avaient pas ratifié sur les 44 états de l'Annexe¹⁹.

Si un état ne respecte pas les normes ou procédures internationalement reconnues, cela aura des répercussions sur le commerce, la coopération et l'assistance même si celui-ci dispose d'un cadre juridique complet et bien développé.

II. Pourquoi une coopération nucléaire ?

La coopération nucléaire entre l'Inde et les États-Unis est le résultat d'intérêts commerciaux et stratégiques²⁰. Elle découle également du fait que les changements dans les relations internationales ont amené les deux pays à reconsidérer leurs stratégies.

1. Les intérêts de l'Inde

Ces six dernières années les intérêts et la politique de l'Inde en matière d'énergie nucléaire n'étaient pas mis en lumière au niveau international en particulier en raison de sa position à l'égard du Traité sur la non-prolifération²¹. Le refus de l'Inde de signer le TNP a, dans une grande mesure, limité son rôle dans les affaires internationales, car elle était considérée comme faisant partie d'un groupe d'état soutenant les programmes nucléaires clandestins. Il en résulte que dans ses efforts pour s'engager dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, il est non seulement devenu difficile d'obtenir les ressources et la technologie nucléaire des autres pays mais également de soutenir les pays en développement par le biais du commerce nucléaire.

La position de l'Inde sur la non-prolifération nucléaire a toujours été source de confusion et de défi pour la communauté internationale. Le renforcement progressif du régime de non-prolifération par le biais du contrôle des biens à double usage ainsi que les questions liées au terrorisme

18. Le Ministre des Affaires étrangères allemand, Frank-Walter Steinmeier, lors de la réunion ministérielle du TICE de 2008.

19. Voir les États mentionnés dans l'Annexe 2 à l'adresse www.ctbto.org.

20. Par exemple, après la seconde guerre mondiale, les États-Unis ont au départ prôné une interdiction totale de la diffusion d'informations liées à la technologie nucléaire, même aux pays alliés car ils n'avaient pas réussi à conclure un accord et une coopération pour l'utilisation de la technologie et des ressources nucléaires. Le développement des technologies nucléaires avancées et l'utilisation de dispositifs nucléaires explosifs par les autres alliés se sont traduits par une rupture politique, lancée par le Discours « Des Atomes pour la paix » du Président américain D. Eisenhower en décembre 1953, en faveur de la promotion des applications pacifiques de l'énergie nucléaire, tout en limitant les possibilités de disposer d'armes nucléaires aux seuls puissances dominantes. Des approches similaires pour des intérêts commerciaux et stratégiques se sont traduites par le transfert de technologies nucléaires à des fins pacifiques à différents pays à travers le monde.

21. Au regard du Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires l'Inde est un État non doté d'armes nucléaires (ENDAN), bien qu'il ait procédé à des essais nucléaires et dispose d'armes nucléaires. Selon l'article III.2 du TNP, tout état partie au Traité s'engage à ne pas fournir de matières nucléaires ou d'équipement ou matières spécialement conçus à un état non doté d'armes nucléaires à moins que lesdites matières ne soient soumises aux garanties de l'AIEA.

international ont limité les possibilités pour l'Inde de recevoir du combustible et des technologies nucléaires des gouvernements participants du Groupe des fournisseurs nucléaires²². Les difficultés que l'Inde a rencontrées pour obtenir des matières et technologies nucléaires de la Fédération de Russie pour la centrale nucléaire de Kodankulam illustrent bien ce problème. De plus, la non disponibilité du combustible nucléaire et la limitation du développement des mines d'uranium pour des questions environnementales ont affecté le rendement des centrales nucléaires.

L'Inde suit un programme nucléaire en trois étapes afin d'utiliser les modestes ressources en uranium du pays et les vastes ressources en thorium. La technologie étrangère des réacteurs surgénérateurs à neutrons rapides développée lors de la seconde étape est toujours à l'état de prototype. De plus, la faible capacité des réacteurs indiens développés avec l'aide étrangère a aussi entraîné la nécessité d'une coopération nucléaire afin d'obtenir des réacteurs plus puissants et augmenter le rendement énergétique²³.

L'Inde a des ambitions en termes d'augmentation de la demande énergétique et souhaite, dans un objectif de sécurité énergétique, alimenter son économie grandissante sans dépendre des combustibles fossiles. L'utilisation de l'énergie nucléaire devient un facteur essentiel lorsque l'on considère les autres questions, telles que les engagements en vertu du Protocole de Kyoto²⁴ et les besoins en matière de sécurité ou de diversité énergétique.

2. Les intérêts des États-Unis

Avec 104 centrales nucléaires en exploitation, les États-Unis disposent du plus grand nombre de réacteurs nucléaires mais, depuis 20 ans, aucun grand projet de construction de nouvelles centrales n'a été lancé. Cela a obligé les entreprises nationales à se concentrer sur les marchés étrangers. Compte tenu de la volonté de l'Inde de renforcer son programme nucléaire l'industrie nucléaire américaine a activement fait pression pour l'adoption de la Loi relative à l'approbation de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et sur le renforcement de la non-prolifération²⁵ à la fois par le Congrès et le Sénat américain. On estime que si les fournisseurs américains obtenaient au moins deux des huit réacteurs nucléaires de 1 000 MWe programmés en Inde d'ici à 2012, cela pourrait créer entre 3 et 5 000 nouveaux emplois directs et entre 10 000 et 15 000 emplois indirects aux États-Unis ainsi que des opportunités d'affaires pour les entreprises américaines, notamment General Electric et Westinghouse²⁶.

Le changement de politique étrangère des États-Unis après le 11 septembre 2001 a aussi été un fort catalyseur pour la conclusion d'un pacte nucléaire avec l'Inde. Les changements stratégiques de la politique étrangère américaine sont le résultat des défis posés par le terrorisme mondial et de la

22. Dans le domaine du commerce international nucléaire, les contraintes sont imposées par les Directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, les accords de garanties de l'AIEA INFCIRC/153, le Protocole relatif aux petites quantités de matières, 1974, le modèle de protocole additionnel (INFCIRC/540) et la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1540 (2004).

23. Un réacteur indien de technologie étrangère a une puissance moyenne de 220 MWe ce qui est faible comparé aux autres pays.

24. L'Inde a ratifié le Protocole de Kyoto le 26 août 2002 ; celui-ci est entré en vigueur le 16 février 2005.

25. La Loi relative à l'approbation de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et sur le renforcement de la non-prolifération, Pub. L n° 110-369 (8 octobre 2008) est disponible en anglais à l'adresse : www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-7081.

26. Réponse du Département d'État américain aux questions concernant le rapport soumis par le Président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants Tom Lantos ; Voir la réponse aux questions 1 et 2, disponible en anglais à : www.hcfa.house.gov/110/press090208.pdf.

nécessité d'une coopération internationale pour le combattre. Le soutien accordé par l'Inde afin de contenir les menaces provoquées par les forces fondamentalistes en Afghanistan, ceci avant même le déploiement de la Force internationale d'assistance à la sécurité mandatée par les Nations Unies, a aussi constitué une plateforme commune qui a contribué à renforcer la relation entre l'Inde et les États-Unis.

Sur les plans économique et stratégique, les États-Unis concentrent dorénavant leur attention sur l'Asie où ils manquent d'alliances solides et de présence en comparaison de leur position en Europe et au Moyen-Orient. Il est devenu clair qu'une Asie stable sur le plan stratégique ne pourra se réaliser que si l'Inde est dotée d'un rôle sur le plan international et prend part au régime de non-prolifération. Cela est devenu évident au regard de l'importance accordée aux prochaines étapes du Partenariat stratégique, initiative lancée en janvier 2004 couvrant les initiatives dans trois domaines spécifiques : les activités nucléaires civiles, les programmes spatiaux civils et le commerce de haute technologie. La croissance économique importante ainsi que la solidité de la démocratie indienne font de ce pays un allié naturel pour les démocraties occidentales.

III. La Déclaration commune de 2005 et sa mise en œuvre

Les négociations entre l'Inde et les États-Unis se sont conclues par une Déclaration commune du Président George W. Bush et du Premier ministre Manmohan Singh le 18 juillet 2005²⁷, qui a établi des points d'entente communs par le biais de la coopération bilatérale et internationale afin de transformer leur relation existante en un partenariat mondial. La coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire est au centre des attentions bien que la déclaration couvre différents domaines comme l'économie, l'énergie et l'environnement, la démocratie et le développement, la non-prolifération et la sécurité ainsi que les hautes technologies et l'espace. L'importance de la Déclaration commune tient au fait qu'elle reconnaît le programme d'armement nucléaire de l'Inde et le rapport sur la non-prolifération en prenant acte de ses besoins de jouir des mêmes bénéfices et avantages que les pays disposant de la technologie nucléaire avancée.

Les engagements respectifs dans le domaine de l'énergie nucléaire qui sont d'ordre plus politique que juridique se concentrent sur le renforcement de la non-prolifération des armes de destruction massive ainsi que sur la coopération en matière énergétique pour vaincre le déficit croissant de l'Inde en matière énergétique. Les principaux engagements de l'Inde comprennent :

- L'identification et la séparation progressive des installations nucléaires civiles et militaires.
- Le placement de ses installations civiles sous le régime des garanties de l'AIEA et la signature d'un protocole additionnel.
- Le maintien de son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires.
- La collaboration avec les États-Unis en vue de la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de la production de matières fissiles.
- L'engagement à ne pas transférer de technologies d'enrichissement et de retraitement aux états qui ne les possèdent pas et à soutenir les efforts internationaux afin de limiter leur prolifération.

27. Le texte de la Déclaration commune de 2005 est reproduit à la page 33 de ce *Bulletin*.

- L'assurance que les mesures nécessaires sont adoptées pour mettre en sécurité les matières et technologies nucléaires par le biais d'une législation complète relative au contrôle des exportations et de l'harmonisation et de l'adhésion au « régime de contrôle de la technologie des missiles » et aux directives du Groupe des fournisseurs nucléaires.

Les États-Unis se sont engagés à :

- Travailler afin d'atteindre une pleine coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire civile avec l'Inde dans la mesure où cela remplit ses objectifs de promotion de la puissance nucléaire et permet d'atteindre la sécurité énergétique.
- Obtenir un accord du Congrès afin d'ajuster les lois et les politiques américaines et travailler avec ses alliés afin d'ajuster les régimes internationaux afin de permettre une entière coopération nucléaire civile et le commerce avec l'Inde, comprenant mais non limité à l'examen prompt des approvisionnements en combustible pour les réacteurs nucléaires de Tarapur soumis aux garanties.
- Consulter ses partenaires en ce qui concerne la participation de l'Inde au projet de réacteur expérimental thermonucléaire international – ITER et au Forum international de Génération IV en vue d'y intégrer l'Inde.

La Déclaration commune de 2005 est la pierre angulaire des différents accords, déclarations, lois aux niveaux national, bilatéral et international.

1. La Loi Hyde

La Loi Hyde de 2006²⁸ adoptée par le Congrès américain est composée de deux parties : « la Loi de Henry J. Hyde de 2006 sur la coopération relative à l'énergie nucléaire pacifique entre les États-Unis et l'Inde et la Loi de mise en œuvre du Protocole additionnel conclu par les États-Unis ». La première traite de la coopération nucléaire avec l'Inde et la seconde de la mise en œuvre du Protocole additionnel applicable aux États-Unis.

La Loi Hyde présentée par l'ancien membre républicain de la Chambre des représentants des États-Unis, Henry J. Hyde a modifié les prescriptions de la Loi sur l'énergie atomique afin de permettre la conclusion du projet de coopération nucléaire avec l'Inde et également de mettre en œuvre la Déclaration commune de 2005. Bien que cette loi n'ait aucun effet sur l'Inde, elle fournit à l'administration américaine un cadre lui permettant de s'engager avec l'Inde et de concrétiser ainsi ses intérêts commerciaux et stratégiques. Les quatre objectifs de la loi, comme le souligne le Président sont²⁹ :

1. Le renforcement de la coopération énergétique entre l'Inde et les États-Unis comme fondement d'un nouveau partenariat stratégique.
2. La promotion de la croissance économique qui permet les investissements des entreprises américaines dans l'industrie nucléaire civile indienne et crée ainsi de nouveaux emplois aux États-Unis et de nouveaux clients à l'étranger.

28. *Op.cit*, la loi adoptée lors de la 2^e journée de la 109^e session du Congrès comprenait la Loi Hyde et la Loi de mise en œuvre du Protocole additionnel conclu par les États-Unis.

29. Déclaration du Président américain George W. Bush lors de la signature de la Loi Henry J. Hyde relative à la coopération nucléaire à des fins pacifiques entre les États-Unis et l'Inde.

3. La protection de l'environnement en aidant l'Inde à réduire ses émissions découlant de la production d'électricité à partir du charbon, grâce à la production nucléaire d'électricité.
4. La préservation des intérêts américains en matière de non-prolifération en ouvrant les installations nucléaires civiles indiennes aux inspections internationales.

La Loi Hyde fait de la prévention de la prolifération des armes nucléaires et des autres armes de destruction massive, y compris des moyens de produire celles-ci et de les livrer, un des objectifs essentiels de la politique étrangère des États-Unis³⁰. La loi reconnaît que l'application du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires constitue la clé de voûte de la politique américaine en matière de non-prolifération dans la mesure où, il a, avec succès empêché l'acquisition d'armes nucléaires et assuré le maintien de la stabilité de la sécurité internationale. De plus, il souligne les défis potentiels au régime mondial de non-prolifération que présentent les pays hors du TNP dans la mesure où ils n'ont pas d'obligation en vertu de celui-ci³¹. La loi toutefois considère que les intérêts américains sont protégés lorsque est conclu un accord en vertu de l'article 123 de la Loi sur l'énergie atomique de 1954 avec un pays qui n'est pas partie au TNP si : a) le pays a fait preuve d'une attitude responsable en ce qui concerne la non-prolifération de la technologie liée aux armes nucléaires ; b) le pays dispose d'un système de gouvernement démocratique qui fonctionne de façon ininterrompue avec une politique étrangère conforme à celle des États-Unis ; c) le pays est incité à améliorer la protection contre la prolifération de la technologie nucléaire liée aux armes nucléaires et à ne pas engager des actions qui vont dans le sens du développement de son programme nucléaire et d) il apporte un plus grand soutien matériel et politique aux objectifs américains de non-prolifération aux niveaux régional et mondial³².

En ce qui concerne l'Asie du sud, la loi prend acte de la nécessité de contenir les risques de prolifération ou de course régionale aux armements ainsi que de la nécessité d'un moratoire sur la production de produits fissiles à des fins explosives par l'Inde, le Pakistan et la République populaire de Chine³³. Les autres initiatives importantes en matière de politique comprennent la conclusion d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour des armes nucléaires auquel devront être Parties l'Inde et les États-Unis et la garantie de la participation de l'Inde à l'Initiative de sécurité contre la prolifération, la mise en œuvre de lois sur le contrôle des exportations conformément à l'arrangement Wassenaar et enfin la ratification de ou l'adhésion à la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires du 12 septembre 1997³⁴.

La loi autorise également le Président des États-Unis à prendre une décision afin de lever les exigences établies par l'article 123 de la Loi sur l'énergie atomique qui sont fondées sur des mesures adoptées par l'Inde pour fournir un plan crédible visant à :

- séparer les programmes, les matières et les installations nucléaires civiles ou militaires ;
- remplir auprès de l'AIEA une déclaration concernant ses matières et installations civiles ;
- placer ses installations civiles nucléaires sous les garanties de l'AIEA ;

30. Article 102(1) de la Loi Hyde.

31. *Ibid*, article 102(4).

32. *Ibid*, article 102(5) et (6).

33. *Ibid*, article 103(b).

34. *Ibid*, article 103(b)(3).

- faire des avancées en ce qui concerne la conclusion d'un protocole additionnel avec l'AIEA ;
- travailler et soutenir les efforts de la communauté internationale et des États-Unis afin d'empêcher la diffusion de la technologie nucléaire avancée (technologie d'enrichissement et de retraitement) à tout état qui ne la possède pas encore ;
- conclure un traité multilatéral sur l'interdiction de la production de matières fissiles et adopter et promulguer un régime complet de contrôle des exportations.

La renonciation exige enfin une décision du groupe des fournisseurs nucléaires adoptée par consensus afin d'autoriser l'approvisionnement de l'Inde en articles nucléaires couverts par ses directives³⁵.

Une des répercussions majeures de cette loi pour l'Inde est l'obligation qu'a le Président américain d'informer de manière exhaustive et à jour les comités du Congrès concernés de toute activité nucléaire importante de l'Inde. Cela comprend également « les changements significatifs de la production indienne des armes nucléaires ou du type ou des quantités de matières fissiles produites, et les changements dans l'utilisation ou le statut opérationnel des activités non soumises aux garanties du cycle du combustible nucléaire en Inde »³⁶. En outre, le Président doit soumettre un rapport annuel couvrant les activités nucléaires de l'Inde, son respect des politiques américaines et les éventuelles productions de matières fissiles ainsi que des rapports annuels sur la prévention de la prolifération³⁷ et les progrès réalisés en ce qui concerne la non-prolifération régionale³⁸. Ainsi, la loi bien qu'il s'agisse d'une législation nationale fait entrer les activités nucléaires indiennes en relation avec les pays étrangers et en ce qui concerne le développement indirect de matières fissiles pour les armes nucléaires dans le champ d'application de l'Accord sur la coopération nucléaire. Toutefois, l'Inde³⁹ considère que le rapport annuel n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de la Déclaration commune de 2005 puisque la nécessité d'une certification transforme le feu vert permanent en une autorisation à validité annuelle.

2. *Le plan indien de séparation*

L'engagement le plus important de l'Inde concerne l'identification et la séparation de ses installations et programmes nucléaires civils et militaires de manière progressive qui découle de la Déclaration commune de 2005. À cette fin a été établi un « plan de séparation »⁴⁰ le 2 mars 2006 afin de fournir une aide au processus de séparation. Le plan souligne qu'au sein du programme nucléaire indien sont entrelacées les initiatives civiles et militaires et le fait que son programme stratégique est ancré dans

35. *Ibid*, article 104(a) et (b).

36. *Ibid*, article 104(g)(1)(C) et (D).

37. Rapport annuel sur la prévention de la prolifération conformément à l'article 601(a) de la Loi sur la non-prolifération nucléaire de 1978.

38. Rapport annuel devant le Congrès concernant la non-prolifération régionale conformément à l'article 601(a) de la Loi sur l'assistance à l'étranger.

39. Paragraphe 13(iii) de la Déclaration du Premier Ministre indien devant le *Rajya Sabha* (Conseil d'États, Chambre haute du Parlement Indien) concernant l'Accord de coopération nucléaire conclu entre l'Inde et les États-Unis le 17 août 2006 disponible en anglais à : www.pmindia.nic.in/speech/content.asp?id=367.

40. Mise en œuvre de la Déclaration commune du 18 juillet 2005 : Plan de séparation par le Gouvernement indien devant le Parlement indien le 11 mai 2006, INFCIRC/731 du 25 juillet 2008, le texte est reproduit à la page 37 de ce *Bulletin*.

un programme plus large. L'identification des installations à caractère uniquement civil sans implication stratégique pose un problème particulier à l'Inde dans la mesure où elle a développé son programme nucléaire sans une approche consacrée exclusivement au militaire.

La séparation des installations nucléaires civiles doit être menée d'une manière crédible et réalisable. Le plan prévoit que la séparation doit être conforme à la stratégie nationale de l'Inde en matière de sécurité ainsi qu'aux exigences en matière de recherche et de développement sans porter préjudice au programme nucléaire en trois étapes⁴¹. En outre, le plan souligne que c'est l'Inde qui a pris la décision de procéder à l'identification de ses installations nucléaires civiles et de se soumettre aux garanties de l'AIEA sur une base de réciprocité, les mesures réciproques des États-Unis de lever les restrictions commerciales étant conditionnées à l'application des garanties de l'AIEA.

Le critère principal qui détermine si une installation sera soumise aux garanties de l'AIEA sera son impact sur la sécurité nationale de l'Inde et son importance stratégique. Ainsi, une installation civile ne sera pas soumise aux garanties de l'AIEA si elle est située sur une plus grande plateforme d'une importance stratégique. Pour cette raison, le gouvernement indien a décidé de fermer de façon définitive le réacteur de recherche CIRUS en 2010 et de déplacer le combustible du cœur du réacteur de recherche APSARA transféré par la France afin de le soumettre aux garanties d'ici à 2010. Ces réacteurs faisaient partie du centre de recherche atomique de Bhabha considéré comme un grand centre d'importance stratégique. Les principales caractéristiques de ce plan de séparation sont les suivantes :

- L'Inde identifiera et soumettra aux garanties de l'AIEA 14 réacteurs nucléaires entre 2006 et 2014.
- Elle ne soumettra pas le programme de surgénérateur à neutrons rapides, dont le prototype de réacteur surgénérateur à neutrons rapides et le réacteur du même type aux garanties dans la mesure où ceux-ci n'en sont qu'au stade de la conception et de la recherche.
- Elle placera tous ses futurs réacteurs nucléaires thermiques et ses réacteurs civils à neutrons rapides sous les garanties de l'AIEA.
- Les capacités de retraitement et d'enrichissement ainsi que les autres installations associées au programme stratégique du cycle du combustible ne feront pas partie du plan de séparation.
- La séparation est liée aux garanties des États-Unis en ce qui concerne les approvisionnements en combustible et les mesures prises pour prévenir toute rupture future des approvisionnements.

3. *L'Accord de coopération nucléaire conclu entre les États-Unis et l'Inde*

L'Accord de coopération du 27 juillet 2007 conclu entre les États-Unis et l'Inde⁴² constitue un instrument juridiquement contraignant et crée le cadre juridique exigé par les engagements politiques exprimés dans la Déclaration commune de 2005. Il est désigné également comme l'Accord 123 car les

41. *Ibid.*

42. Accord de coopération sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire entre le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement Indien (Accord 123). Le texte de l'Accord 123 est reproduit à la page 45 de ce *Bulletin*.

États-Unis ont conclu cet accord sur la base de l'article 123 de la Loi américaine sur l'énergie atomique⁴³.

Dans le préambule, les Parties affirment que la coopération est menée entre deux états disposant d'une technologie nucléaire avancée, tous deux profitant des mêmes avantages et bénéfices et tous deux étant engagés dans la prévention des armes de destruction massive⁴⁴. L'accord vise à développer la coopération sur la base du respect mutuel de la souveraineté, de la non ingérence dans les affaires intérieures, de l'égalité, du respect mutuel, de la réciprocité et du plein respect des programmes nucléaires de chacune des Parties.

Le champ d'application de l'accord couvre uniquement les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et son objet est de permettre une pleine coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire civile. Le terme « pleine » a été considéré par certains comme trop ambitieux⁴⁵ ; toutefois les domaines pertinents de la coopération sont définis dans l'article 2.2 de l'Accord 123, lequel n'est pas considéré comme exhaustif. Savoir si d'autres domaines seront couverts par la pleine coopération en vertu de cet accord dépendra d'une interprétation basée sur l'intention ou l'intention présumée des Parties. En termes juridiques la référence au terme « pleine » peut servir d'indicateur pour l'inclusion. Toutefois, en ce qui concerne le règlement des différends (voir l'article 15 de l'accord) il est clair que les implications politiques et économiques auront un impact plus grand que la stricte interprétation littérale.

L'accord établit également un cadre détaillé pour le transfert d'informations sur des questions aussi larges que « la recherche, le développement, la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et l'utilisation de réacteurs, les expériences sur des réacteurs et le déclassement [article 3 (a)] autorisant chaque Partie à définir les données à diffusion restreinte qui ne devront pas être transférées [article 3(4)]. Le commerce nucléaire est régi par l'article 4 de l'accord qui impose aux Parties de faciliter entre elles les échanges nucléaires ainsi que les échanges entre les pays tiers et les Parties, bien que ce soient les États-Unis qui, de fait, procèdent à des échanges avec des pays tiers (en particulier les membres du Groupe des fournisseurs nucléaires). En vue d'intensifier les échanges, les Parties ont également convenu que les autorisations, y compris les licences d'importation et d'exportation ne devraient pas être utilisées pour limiter les échanges et se sont engagées à s'informer et se consulter dans le cas où les autorisations ne seraient pas accordées dans un délai de deux à quatre mois [article 4(2)]. L'article 5 traite du transfert de matières nucléaires, de matières non nucléaires, d'équipements et de composants, limitant le transfert de produits fissiles spéciaux à l'uranium faiblement enrichi, à l'exception des petites quantités. Dans cet article, les États-Unis ont exprimé leur engagement en vue d'établir un approvisionnement fiable à l'Inde en combustible et d'établir les conditions nécessaires afin que l'Inde obtienne un accès fiable et sans limite au combustible pour ses réacteurs. À cette fin, les États-Unis se sont engagés à modifier leurs lois nationales ainsi que les pratiques du Groupe des fournisseurs nucléaires⁴⁶.

L'accord comprend un mécanisme destiné à empêcher les interruptions d'approvisionnements en combustible, les États-Unis acceptant de prendre les mesures complémentaires suivantes destinées à prévenir les interruptions, détaillées dans l'article 5(6)(b)(i)-(iv) :

-
43. Le texte de l'article 123 de la Loi américaine sur l'énergie atomique est reproduit à la page 91 de ce *Bulletin*.
 44. Préambule à l'Accord 123.
 45. Rao, K. R., « Present scenario of the nuclear deal », *Current Science*, Vol. 93, n° 5, 10 septembre 2007.
 46. Article 5.6 (a) de l'Accord 123.

- Incorporer des garanties en matière d’approvisionnement dans l’accord qui sera soumis au Congrès américain.
- Rejoindre l’Inde en vue de négocier avec l’AIEA un accord spécifique pour l’approvisionnement de l’Inde en combustible.
- Soutenir les efforts de l’Inde en vue de constituer une réserve stratégique en combustible nucléaire.
- Convier conjointement un groupe de pays fournisseurs alliés tels que la Russie, la France et le Royaume-Uni afin de prendre les mesures qui rétabliront les approvisionnements de combustible à l’Inde.

Bien que les États-Unis considèrent ces engagements comme politiques, fondés sur l’Initiative commune Inde/États-Unis⁴⁷, l’accord fournit techniquement à l’Inde la possibilité d’obtenir un approvisionnement en combustible à vie : en premier lieu par la constitution d’une réserve stratégique [article 2(2)(e)] ensuite par le biais de transferts de matières nucléaires pour la durée d’exploitation des réacteurs [article 5(4)], troisièmement par le biais de mesures correctives adoptées conformément à l’article 5(6) c et quatrièmement grâce au maintien de la validité des engagements et ceci même après l’expiration de l’accord [article 16(3)].

L’article 6 régit les activités du cycle du combustible nucléaire, y compris l’enrichissement de l’uranium à hauteur de 20 % en isotope 235, l’irradiation du plutonium, de l’uranium 233, de l’uranium hautement enrichi et des matières nucléaires irradiées transférées conformément à l’accord. L’Inde peut également retraiter ou modifier la forme ou la teneur des matières transférées avec le consentement des États-Unis à la condition que l’Inde établisse une nouvelle installation nationale de retraitement pour le retraitement des matières nucléaires soumise aux garanties de l’AIEA.

Les utilisations pacifiques de matières nucléaires, d’équipements et de composants transférés conformément à l’accord sont réaffirmées tout en interdisant leur utilisation dans tout dispositif nucléaire explosif ou pour la recherche et le développement de tels dispositifs ainsi que toute autre utilisation à des fins militaires⁴⁸. En outre, les garanties seront appliquées aussi longtemps que les matières ou équipements transférés en vertu de l’accord restent sous la juridiction du pays prenant part à la coopération, cette disposition ne s’appliquant qu’à l’Inde⁴⁹. En réalité, l’application des garanties de manière perpétuelle aux matières nucléaires, aux composants et aux technologies obtenus ou produits suite à l’application de l’accord, ainsi que l’engagement de ne pas les détourner à des fins militaires ou pour le développement de dispositifs nucléaires explosifs est le fondement même de la coopération nucléaire.

Parmi les engagements clés de l’Inde se trouvent la séparation de ses installations nucléaires civiles et militaires ainsi que la conclusion d’accords spécifiques de garanties avec l’AIEA⁵⁰. En

47. Conformément au Rapport modifié soumis au Congrès en vertu de l’article 105, la Loi relative à l’approbation de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l’Inde et sur le renforcement de la non-prolifération. Voir également la réponse du Département d’État américain aux questions concernant le Rapport soumis par le Président du Comité des Affaires étrangères de la Chambre des représentants Tom Lantos. Voir la réponse à la question 16.

48. *Ibid*, article 9.

49. *Ibid*, article 10.

50. *Ibid*, article 10.

retour, les États-Unis fournissent des garanties en ce qui concerne l'établissement des conditions nécessaires afin d'octroyer à l'Inde un accès non limité au combustible pour ses réacteurs⁵¹.

Allant au delà de son strict champ d'application, l'accord traite également de la protection de l'environnement et engage les Parties à coopérer en suivant les meilleures pratiques permettant de limiter l'impact sur l'environnement de toute contamination radioactive, chimique ou thermique découlant des activités nucléaires pacifiques (article 11).

L'accord restera en vigueur pour une période de 40 ans et sera prorogé pour des périodes de 10 ans ; chacune des Parties disposant de la possibilité de résilier l'accord avant son expiration moyennant un préavis écrit de un an notifié à l'autre Partie. La résiliation et l'expiration de la coopération sont couvertes en détail dans l'article 14 ainsi que la nécessité de se consulter et de poursuivre la coopération sur une base stable, fiable et prévisible⁵². Les États-Unis n'envisageront la résiliation de l'accord que comme une mesure extrême limitée à certaines circonstances spécifiques⁵³. L'engagement de chacune des Parties de s'abstenir de toute action qui pourrait affecter la coopération en vertu de l'article 2 et la nécessité de se consulter en cas de non-conformité illustre la confiance placée dans cette nouvelle alliance conclue entre l'Inde et les États-Unis.

4. L'Accord spécifique conclu par l'AIEA avec l'Inde relatif à l'application des garanties.

L'Accord de coopération nucléaire conclu entre l'Inde et les États-Unis fondé sur la Déclaration commune de 2005 s'est traduit par la nécessité de la conclusion d'un accord⁵⁴ entre l'AIEA et le gouvernement indien pour l'application des garanties aux installations nucléaires civiles du 7 juillet 2008 (Accord spécifique conclu par l'AIEA avec l'Inde relatif à l'application des garanties)⁵⁵. Le Conseil des gouverneurs composé des représentants de 35 pays a approuvé l'Accord spécifique par consensus le 1^{er} août 2008⁵⁶.

Appliquer les garanties est une fonction statutaire de l'AIEA⁵⁷. L'article III A.5 du statut de l'AIEA autorise l'Agence à « instituer et appliquer des mesures visant à garantir que les produits fissiles spéciaux et autres produits... ne sont pas utilisés de manière à servir à des fins militaires; et à étendre l'application de ces garanties, à la demande des parties, à tout accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique ».

51. *Ibid*, article 5(6)(a). A ce sujet, selon l'article 5(6)(c), l'Accord spécifique de garanties conclu entre l'Inde et les États-Unis évite le retrait de matières nucléaires soumises aux garanties des utilisations civiles et permet à l'Inde de prendre des mesures correctives pour assurer la poursuite du fonctionnement de ses réacteurs nucléaires civils en cas d'interruption des approvisionnements en combustibles étrangers.

52. *Ibid*, article 13.

53. Réponse du Département d'État américain aux questions concernant le Rapport soumis par le Président du Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants Tom Lantos. Voir la réponse à la question 16.

54. Article 5(6)(c) de l'Accord 123.

55. Accord avec le Gouvernement indien relatif à l'application des garanties aux installations nucléaires civiles du 7 juillet 2008 (GOV/2008/30). Le texte de l'Accord est reproduit à la page 61 de ce *Bulletin*.

56. Voir page 30 de ce *Bulletin*.

57. Buechler, C. « The future of safeguards under INFCIRC/66/Rev.2 », *IAEA Bulletin*, 1/1998.

L'Accord spécifique de garanties de l'AIEA conclu avec l'Inde est fondé sur l'Accord type de garanties de l'AIEA INFCIRC/66⁵⁸ pour les installations des pays qui n'ont pas signé le TNP et qui sont soumises aux garanties soit de façon unilatérale, soit en vertu d'un accord de coopération bilatéral ou multilatéral. Il est également appelé « Accord-cadre » dans la mesure où il prévoit que toute installation ayant fait l'objet d'une notification de l'Inde auprès de l'AIEA sera soumise aux garanties en vertu de l'accord⁵⁹.

L'engagement principal de l'Inde est de garantir qu'aucun des articles soumis aux garanties de l'AIEA tels qu'ils sont définis au paragraphe 11 ne « soit utilisé pour la fabrication d'armes nucléaires ou à toute autre fin militaire, et à ce que lesdits articles soient utilisés exclusivement à des fins pacifiques et ne servent pas à la fabrication d'un dispositif nucléaire explosif quelconque ». L'engagement réciproque de l'Agence est d'appliquer les garanties aux articles et de « s'assurer, dans la mesure où elle le peut, qu'aucun de ces articles n'est utilisé pour la fabrication d'armes nucléaires ou à toute autre fin militaire et que lesdits articles sont utilisés exclusivement à des fins pacifiques et non pour fabriquer des dispositifs nucléaires explosifs », paragraphes 1 et 2.

L'objet des garanties en vertu de l'accord est « d'éviter le retrait de matières nucléaires soumises aux garanties des utilisations civiles à tout moment » et de faciliter la mise en œuvre des arrangements bilatéraux ou multilatéraux pertinents auxquels l'Inde est Partie⁶⁰.

En ce qui concerne la levée des garanties, le paragraphe 29 de l'Accord spécifique conclu par l'AIEA avec l'Inde relatif à l'application des garanties se réfère aux dispositions du document GOV/1621 du 20 août 1973 selon lequel les garanties sont applicables pour une durée illimitée et que toute levée unilatérale des garanties n'est possible qu'à la condition que les matières ou les articles fournis aient été supprimés de l'inventaire. Ainsi, le paragraphe 32 prévoit que les garanties seront levées en ce qui concerne une installation après que l'Inde et l'AIEA ont constaté ensemble que l'installation ne peut plus être utilisée pour aucune activité nucléaire pouvant faire l'objet de garanties.

Les commentateurs ont critiqué la note dans le préambule de l'Accord spécifique conclu par l'AIEA avec l'Inde relatif à l'application des garanties stipulant que « l'Inde pourra prendre des mesures correctives pour assurer la poursuite du fonctionnement de ses réacteurs nucléaires civils en cas d'interruption des approvisionnements en combustible étranger »⁶¹. Le terme de *mesures correctives* a été considéré comme étant trop ambigu, laissant la place à l'interprétation selon laquelle l'Inde pourrait soustraire certaines installations du champ d'application de l'accord si les approvisionnements en combustible étaient interrompus. Toutefois, le préambule d'un instrument juridique ne peut être interprété de façon contraire aux dispositions expresses et plus spécifiques sur la résiliation et à la référence au document GOV/1621.

5. La Déclaration du Groupe des fournisseurs nucléaires

Suite à la conclusion des négociations et à l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement Indien et l'AIEA relatif à l'application des garanties, le Groupe des fournisseurs nucléaires a adopté le 6 septembre 2008 une politique permettant aux gouvernements participants d'engager une coopération

58. INFCIRC/66/Rev.2.

59. Paragraphe 14 de l'Accord de garanties conclu entre l'AIEA et l'Inde.

60. *Ibid*, paragraphes 3 et 4.

61. Kimball, Daryl G., McGoldrick, Fred, Scheineman, Lawrence, « IAEA – Indian Nuclear Safeguards Agreement : A Critical Analysis », published on *Arms Control Association*, www.armscontrol.org.

nucléaire civile avec l'Inde désignée comme la « Déclaration sur la coopération nucléaire civile avec l'Inde »⁶².

L'explosion en 1974 de têtes nucléaires par l'Inde s'est traduite par l'arrêt de la plupart des programmes d'assistance civile internationale ; cela a conduit à l'adoption de la Loi américaine de 1978 sur la non-prolifération nucléaire exigeant comme condition aux approvisionnements nucléaires la conclusion d'un accord de garanties généralisé ; cela a enfin entraîné la constitution du Groupe des fournisseurs nucléaires dont l'identité est étroitement liée à l'Inde. Le Groupe des fournisseurs nucléaires est un groupe de pays fournisseurs nucléaires qui veille à contribuer à la non-prolifération des armes nucléaires par la mise en œuvre des directives applicables aux exportations nucléaires et aux exportations nucléaires liées⁶³.

Le Groupe des fournisseurs nucléaires applique deux séries de directives qui ont pour objet de « garantir que le commerce nucléaire à des fins pacifiques ne contribue pas à la prolifération des armes nucléaires ou d'autres articles nucléaires explosifs et qui n'entravent pas le commerce international et la coopération dans le domaine nucléaire »⁶⁴. Les Directives relatives aux transferts d'articles nucléaires⁶⁵ régissent les transferts d'articles qui sont spécialement conçus et destinés à des utilisations nucléaires alors que les autres Directives régissent les transferts d'équipements, de matières et de logiciels à double usage dans le domaine nucléaire ainsi que des technologies connexes⁶⁶.

En dérogation à ces directives, les gouvernements participants ont dorénavant adopté une politique permettant une coopération nucléaire civile avec le programme nucléaire civil indien soumis aux garanties de l'AIEA. La Déclaration souligne l'engagement volontaire de l'Inde, ainsi que son engagement à maintenir son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires, sa décision de séparer les installations nucléaires civiles de manière progressive, la conclusion d'un accord avec l'AIEA relatif à l'application des garanties, son engagement à signer un protocole additionnel et y adhérer en ce qui concerne les installations nucléaires civiles indiennes, son engagement à ne pas transférer de technologies d'enrichissement ou de retraitement, l'établissement d'un système national de contrôle des exportations et l'harmonisation de ses listes de contrôle des exportations et directives avec celles du Groupe des fournisseurs nucléaires.

Les gouvernements participants peuvent dorénavant transférer à l'Inde des articles et/ou de la technologie y afférente figurant sur la liste de base ainsi que des équipements, matières et logiciels à double usage dans le domaine nucléaire et des technologies connexes destinés à des applications pacifiques et à être utilisés dans des installations nucléaires civiles soumises aux garanties de l'AIEA. Ils devront s'informer mutuellement des transferts approuvés à destination de l'Inde pour les articles figurant à l'annexe A et B du document INFCIRC/254/Part 2 tel que révisé et ils sont invités à échanger des informations.

62. INFCIRC/734 (Corrigé) ; la Déclaration est reproduite à la page 87 de ce *Bulletin* ; voir également la note à la page 30 de ce *Bulletin*.

63. www.nuclearsuppliersgroup.org.

64. www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm.

65. INFCIRC/254, Partie 1.

66. INFCIRC/254, Partie 2.

6. *Loi d'approbation de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et relative au renforcement de la non-prolifération*

Le 8 octobre 2008, le Congrès américain a adopté Loi d'approbation de la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde et relative au renforcement de la non-prolifération⁶⁷.

Cette loi apporte l'approbation du Congrès à l'Accord de coopération nucléaire conclu entre les États-Unis et l'Inde et renforce également les lois américaines relatives à la non-prolifération en ce qui concerne la coopération nucléaire à des fins pacifiques. La loi appelle le gouvernement indien à signer un protocole additionnel avec l'AIEA et à y adhérer aussi tôt que possible (article 103). La Commission de la réglementation nucléaire américaine peut délivrer des autorisations pour les transferts vers l'Inde une fois que l'Accord spécifique conclu entre l'AIEA et l'Inde relatif à l'application des garanties sera entré en vigueur et que l'Inde aura rempli la déclaration de ses installations nucléaires civiles en vertu des garanties de l'AIEA (article 104). En outre, l'article 123 de la Loi sur l'énergie atomique est modifié et un paragraphe lui est ajouté, exigeant que le Président tienne les Comités des affaires étrangères du Sénat et de la Chambre des représentants pleinement informés de toutes les initiatives ou négociations liées à ces accords en vertu de cet article⁶⁸.

IV. Le Pacte nucléaire et les questions de non-prolifération

L'Accord 123 a de fait propulsé l'Inde au statut d'état doté d'armes nucléaires au regard du Traité sur la non-prolifération sans toutefois que le pays y ait adhéré. De plus, le feu vert du Groupe des fournisseurs nucléaires du 6 septembre 2008 a supprimé la totalité des restrictions imposées aux pays participants du Groupe des fournisseurs nucléaires en ce qui concerne la coopération nucléaire avec l'Inde. Toutefois, les technologies nucléaires à double usage pour des utilisations aussi bien militaires que pacifiques ainsi que les défis posés par le terrorisme international ont mis en lumière divers problèmes qui pourraient affaiblir les principes existants du régime international de non-prolifération.

Le principal défi que représente la Déclaration faite par le Groupe des fournisseurs nucléaires tient au fait que d'autres pays comme le Pakistan, l'Iran ou la République populaire démocratique de Corée pourraient formuler des revendications similaires. Toutefois, les engagements pris par l'Inde en ce qui concerne la non-prolifération des ressources et technologies nucléaires envers les pays disposant de programmes nucléaires clandestins la distinguent des autres pays. Bien qu'il n'existe aucune obligation internationale en ce qui concerne le transfert de technologie étrangère, l'Inde s'est engagée à empêcher la diffusion de technologie sensible même à l'Iran avec lequel elle a toujours entretenu d'excellentes relations bilatérales⁶⁹.

La Déclaration commune de 2005 va encore plus impliquer l'Inde dans les efforts de non-prolifération mondiale par le biais d'engagements spécifiques. La mise en œuvre de l'Accord 123 portera la capacité nucléaire installée totale soumise aux garanties de 19 % à 65 %⁷⁰. L'accord dévie de l'approche stricte des principes de non-prolifération en reconnaissant les capacités de l'Inde en matière d'armement nucléaire et la disponibilité des installations couvrant l'intégralité du cycle du combustible nucléaire pour des objectifs militaires. Ainsi, cela différencie l'Inde des états non dotés

67. *Op.cit.*, voir également la note à la page 29 de ce *Bulletin*.

68. Le texte de l'article 123 de la Loi sur l'énergie atomique est reproduit à la page 91 de ce *Bulletin*.

69. Les Directives relatives aux transferts d'articles nucléaires (exportations) notifiées par le Département indien de l'énergie atomique [n° AEA/27(1)/2005-ER] reflètent les contrôles des exportations suivis par le Groupe des fournisseurs nucléaires et les Garanties de l'AIEA.

70. Déclaration des États-Unis relative à l'évaluation de la prolifération nucléaire conformément à l'article 123a) de la Loi sur l'énergie atomique de 1954, pp. 8-12.

d'armes nucléaires en vertu du Traité sur la non-prolifération en octroyant à celle-ci la possibilité de séparer ses installations nucléaires militaires et de poursuivre leur exploitation comme le font les cinq états dotés d'armes nucléaires.

L'Accord 123 et la Déclaration du Groupe des fournisseurs nucléaires engagent tous deux l'Inde à conclure un Protocole additionnel en ce qui concerne ses installations nucléaires civiles. Il sera fondé sur la Déclaration commune de 2005 qui laisse le programme stratégique hors de sa portée. L'éventuel Protocole additionnel sera calqué sur ceux conclus par les états dotés d'armes nucléaires conformément au TNP. Cela constituera une nouvelle reconnaissance de la position de l'Inde en tant que pays doté d'armes nucléaires hors du régime du TNP mais évoluant conformément aux directives imposées par le régime de non-prolifération.

À cet égard, l'allégation selon laquelle l'accord augmenterait la disponibilité des matières nucléaires étrangères pour le programme militaire indien doit être analysée. Conformément à l'accord, l'Inde va placer la plupart de ses installations nucléaires civiles existantes qui avaient auparavant une importance stratégique, sous le régime du Protocole additionnel ce qui permet à l'AIEA d'accéder à des informations complémentaires et de vérifier l'absence d'activités non déclarées. Une fois qu'elle a été déclarée en tant qu'installation nucléaire civile soumise à l'accord, il ne pourra être mis fin aux garanties qu'après une constatation commune par l'Inde et l'AIEA ou en vertu de l'Accord que les matières ne sont plus utilisables.

L'approche de l'Inde à l'égard de l'Accord de coopération sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire entre l'Inde et les États-Unis de 1963, aujourd'hui expiré ou de « l'Accord Tarapur » est d'importance. Au départ, les États-Unis ont fourni à l'Inde deux réacteurs nucléaires et de l'uranium faiblement enrichi – dont l'approvisionnement a par la suite été interrompu en raison de l'absence d'un accord de garanties généralisé conclu avec l'AIEA en vertu de la Loi de 1978 sur la non-prolifération nucléaire. L'application volontaire par l'Inde des garanties sur les réacteurs, après l'expiration de l'Accord en 1993 souligne les engagements de l'Inde en matière de non-prolifération.

La crainte que le pacte nucléaire alimente la course aux armements dans la région exige un examen attentif lorsque l'on analyse les conflits non résolus concernant les frontières entre la Chine et l'Inde d'une part, et la relation volatile avec le Pakistan d'autre part. Les sanctions internationales et les régimes de contrôle des exportations ont échoué à empêcher, entre autres, l'obtention par l'Inde de la technologie concernant les missiles et d'une technologie avancée en matière d'explosifs nucléaires ce qui démontre l'inefficacité des approches conventionnelles. L'accord imprègne ainsi les politiques indiennes des principes internationaux de non-prolifération et impose des engagements internationaux spécifiques, bien que dès le début, la politique indienne d'armement nucléaire ait été basée sur le concept de « la dissuasion minimale crédible » et du « non recours en premier » à l'arme nucléaire.

Les efforts de non-prolifération des États-Unis étaient à l'origine dirigés contre l'Inde et le Pakistan, toutefois la coopération nucléaire entre l'Inde et les États-Unis amène également à considérer la situation de la Chine. Par exemple, la Loi Hyde reconnaît expressément la nécessité d'un moratoire sur la production de matières fissiles à des fins explosives nucléaires par l'Inde, le Pakistan et la République populaire de Chine⁷¹. L'absence de la Chine parmi les pays fournisseurs alliés amenés à intervenir en cas d'interruption des approvisionnements en combustible de l'Inde⁷² souligne l'importance stratégique conférée à l'accord. En outre, lorsque l'Inde a émis des protestations diplomatiques formelles contre la Chine en ce qui concerne son rôle lors de la réunion du Groupe des fournisseurs nucléaires, cela s'est traduit par la Déclaration sur la coopération nucléaire civile avec

71. Article 103(b) de la Loi Hyde.

72. Article 5.6(b)(iv) de l'Accord 123.

l'Inde⁷³. Cela souligne la rivalité grandissante entre les deux puissances asiatiques émergentes bien qu'elle s'accompagne d'une augmentation rapide de la coopération bilatérale dans le domaine commercial. Ainsi la coopération nucléaire entre les États-Unis et l'Inde, dans une certaine mesure, prend acte du rôle des trois pays pour encourager les efforts de non-prolifération dans la région.

L'Accord 123 ne traite pas explicitement de la question d'un futur essai nucléaire auquel pourrait procéder l'Inde puisque toute référence à un tel essai dans l'accord entraînerait une réaction politique du gouvernement indien qui risquerait de compromettre la conclusion de la coopération nucléaire. La Déclaration du Groupe des fournisseurs nucléaires sur la coopération nucléaire civile avec l'Inde reconnaît explicitement l'engagement de l'Inde à poursuivre son moratoire unilatéral sur les essais nucléaires ainsi que sa détermination à collaborer en vue de la conclusion d'un traité multilatéral d'interdiction de la production de matières fissiles⁷⁴. Les États-Unis pourraient invoquer l'article 14 de l'Accord 123 en réponse à un test nucléaire indien, cesser la coopération nucléaire et exiger le retour des matières transférées y compris du combustible neuf. Ainsi, plutôt que d'abolir le droit de tester les équipements nucléaires, indirectement, l'accord et les instruments liés circonscrivent précisément ce droit par le biais de la responsabilité, de la poursuite de la coopération et des intérêts commerciaux.

La position du gouvernement indien sur le désarmement est fondée sur le Plan d'action Rajiv Gandhi⁷⁵ qui établit les engagements pour un désarmement nucléaire mondial sans discrimination plutôt que pour la non-prolifération ou le désarmement régional. En ce qui concerne le moratoire sur la production de matières fissiles, l'Inde affirme son engagement à négocier un traité d'interdiction de la production de matières fissiles mais son acceptation dépendra de la mesure dans laquelle il affecte ses intérêts en matière de sécurité ainsi que de ses facultés à être un traité multilatéral, international et non discriminatoire. De plus, l'Inde considère sa possession et le développement d'armes nucléaires comme partie intégrante de sa sécurité nationale même si elle a adopté volontairement un moratoire unilatéral sur les essais nucléaires. Toutes ces questions soulignent la nécessité d'un changement radical de l'approche internationale qui privilégiait une vision fragmentée du désarmement et de la non-prolifération au niveau régional plutôt qu'un désarmement mondial et une politique globale de non-prolifération.

Conclusion

La Déclaration commune de 2005 et ses développements ultérieurs ont ouvert un nouveau chapitre au régime international de non-prolifération. Bien qu'il soit généralement considéré que celle-ci a créé une dérogation aux principes existants de non-prolifération, une analyse attentive y trouvera une réaffirmation de l'importance accordée aux principes existants. Pour l'Inde, cela marquera la fin de son isolation sur le plan nucléaire. Cela va créer des opportunités économiques pour les gouvernements participants du Groupe des fournisseurs nucléaires tout en traçant le chemin vers des garanties renforcées. Les gouvernements français et britannique ont déjà levé leur interdiction des exportations nucléaires vers l'Inde suite à la décision du Groupe des fournisseurs nucléaires de

73. Renonciation du Groupe des fournisseurs nucléaires : « *India issues Demarche to China* », *The Times of India*, 7 septembre 2008, www.timesofindia.indiatimes.com/articleshow/3455968.cms.

74. Déclaration du Groupe des fournisseurs nucléaires sur la coopération nucléaire civile avec l'Inde du 6 septembre 2008, point 2(g).

75. Ce plan fait suite au discours « Un monde sans armes nucléaires » fait par le Premier ministre indien Rajiv Gandhi lors d'une session spéciale sur le désarmement de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 9 juin 1988 disponible en anglais à : www.indianembassy.org/policy/Disarmament/disarm15.htm.

permettre le transfert à des fins pacifiques vers l'Inde d'articles faisant partie de la liste de base (*Trigger List*).

L'Accord 123 et son application mettent également en lumière les engagements politiques de l'Inde et des États-Unis puisque l'Inde assume ses responsabilités par le biais d'un moratoire unilatéral sur les essais nucléaires et de son adhésion aux principes de non-prolifération en échange d'une coopération nucléaire et d'échanges commerciaux. La séparation du programme nucléaire militaire indien des garanties de l'AIEA et le feu vert du Groupe des fournisseurs nucléaires permettant la coopération nucléaire à des fins pacifiques avec l'Inde sont une constatation de la position de l'Inde en ce qui concerne le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. La difficulté à apporter son soutien ou à rejeter les positions des deux pays tient au fait que dans un sens, l'introduction de flexibilité et de considérations pratiques dans le régime international pourrait servir des fins de non-prolifération en encourageant l'adhésion de pays qui *de facto* se conforment à ses règles mais *de jure* maintiennent des réserves. Toutefois, le fait d'accepter, de fait, les états dotés d'armes nucléaires sans les soumettre à des sanctions et en leur accordant un plein accès à la coopération nucléaire et aux approvisionnements des pays les plus avancés au niveau mondial fragilise le régime.