

# **L**e droit nucléaire international : Histoire, évolution et perspectives

10<sup>e</sup> anniversaire de l'École internationale  
de droit nucléaire





# **Le droit nucléaire international : Histoire, évolution et perspectives**

**10<sup>e</sup> anniversaire de  
l'École internationale de droit nucléaire**

© OCDE 2010  
NEA No. 6935

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE  
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 31 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

### L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1er février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OEEC. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ; et
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales des politiques réalisées par l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

**Publié en anglais sous le titre :  
International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook**

### AVERTISSEMENT

**Les informations publiées dans ce rapport n'engagent pas la responsabilité  
de l'Organisation de coopération et de développement économiques**

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

## Avant-propos

Le développement responsable d'une énergie nucléaire sûre et propre requiert du savoir-faire et l'établissement de cadres techniques, juridiques et institutionnels à même de bien régler tous les aspects de l'énergie nucléaire. Les professionnels travaillant actuellement dans l'industrie nucléaire ont été formés et ont entamé leurs carrières au cours du développement rapide des programmes nucléaires dans les années 60 et 70. La majeure partie de ces personnes sont aujourd'hui proches de la retraite ou ont déjà quitté l'industrie. C'est pourquoi de nombreux pays ont mis en évidence la nécessité de s'assurer de ressources humaines qualifiées dans les disciplines nucléaires et des initiatives internationales, régionales et nationales récentes visent à encourager et à faciliter l'entrée en plus grand nombre d'étudiants dans le secteur nucléaire.

En août 2010, une telle initiative, l'École internationale de droit nucléaire (EIDN) célébrera une étape importante de son histoire en organisant sa 10<sup>e</sup> session. Il est difficile de concevoir qu'une décennie s'est déjà écoulée depuis que l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, en coopération avec l'Université Montpellier 1 en France, a décidé d'établir un programme d'« Université d'été » afin d'enseigner le droit nucléaire international. L'impulsion majeure en faveur de ce programme est le constat qu'à l'époque, les facultés de droit n'offraient pas de cours spécialisés dans le droit nucléaire, une situation qui n'a pas évolué significativement depuis lors, en dépit de l'intérêt grandissant de la communauté internationale pour la production d'énergie nucléaire. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, des cadres juridiques nationaux et internationaux couvrant pratiquement tous les aspects des activités nucléaires, existaient dans tous les pays développés sans qu'un équivalent universitaire ne permette d'y former les générations futures.

Les fondateurs de l'EIDN, M. Patrick Reyners, de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et le Professeur Pierre Bringuier de l'Université Montpellier 1, se sont lancés dans ce programme afin de remédier à ce vide éducatif particulier, au moins au niveau international, et chacun d'entre eux a obtenu un soutien significatif pour ce projet de la part de leurs institutions respectives. Dès son origine, l'EIDN a eu pour objectif d'attirer des étudiants en droit à des niveaux de master ou de doctorat, ainsi que de jeunes professionnels du secteur nucléaire, qui ne sont pas nécessairement des juristes praticiens, cherchant à étendre leurs connaissances.

Le droit nucléaire est un sujet de haute spécialisation et de grande technicité, une conséquence qui n'est pas si surprenante compte tenu de la nature très réglementée des activités nucléaires, tant au niveau national qu'international. De ce fait, les praticiens du droit dans ce domaine, qu'ils exercent dans le secteur privé, public ou semi-public, doivent développer une connaissance approfondie de la gamme étendue d'instruments juridiques nationaux et internationaux qui constituent le cadre réglementaire.

Bien qu'il y ait eu quelques hésitations quant au succès de l'École aux débuts de celle-ci, nous pouvons maintenant fièrement affirmer que l'EIDN a été et continue d'être une grande réussite, avec une réputation d'excellence qui s'étend sur six continents. L'équipe de l'EIDN est le fruit d'une collaboration professionnelle, non seulement entre l'AEN et l'Université Montpellier 1, mais aussi entre les organisateurs, les conférenciers et les participants à chaque session. Les Anciens de l'EIDN regroupent aujourd'hui plus de 500 participants originaires des quatre coins du monde, issus d'institutions gouvernementales et non-gouvernementales variées, et qui ont des nationalités et cultures diverses, de différents niveaux d'éducation et d'expérience et de plusieurs groupes d'âge. Une grande partie de ces participants ont eu l'opportunité de bénéficier d'une assistance financière de la part de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Ils ont tous contribué à l'amélioration progressive du programme, et la valeur éducative de l'EIDN est aujourd'hui incontestée.

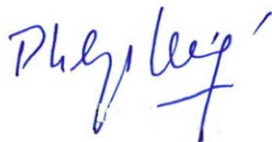
Les participants au programme EIDN ont également l'opportunité de se porter candidats à un diplôme d'université (DU) en droit nucléaire international délivré par l'Université Montpellier 1 sur la base d'une évaluation de la participation en cours, de la réussite à un examen à domicile et à un mémoire. Le diplôme est reconnu au sein du Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (*European Credit Transfer & Accumulation System – ECTS*) et correspond à 12 crédits.

En plus d'un programme intensif de cours, d'études de cas et de temps pour la discussion, les participants tirent bénéfice des connaissances et de l'enthousiasme de conférenciers invités et de mentors, du lien avec l'Université Montpellier 1 et de ses installations ainsi que d'une situation idéale dans le Sud de la France. Tous ces éléments contribuent à forger une communauté étroite entre les membres de l'EIDN, dont la plupart restent en contact bien au-delà de leur séjour de deux semaines à Montpellier.

L'EIDN est fière de ses succès et fera de son mieux pour continuer à offrir une formation d'excellence en droit nucléaire international tant aux étudiants diplômés qu'aux professionnels de par le monde.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luis Echávarri', with a stylized, flowing script.

Luis Echávarri  
Directeur-Général  
Agence de l'OCDE  
pour l'énergie nucléaire

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Philippe Augé', with a stylized, flowing script.

Philippe Augé  
Professeur des Universités  
Président de l'Université de Montpellier 1

# Table des matières détaillée

|   | <b>Page</b> |
|---|-------------|
| Avant-propos .....  | 3           |
| <b>À propos de l'EIDN</b>   |             |
| L'École internationale de droit nucléaire : une brève histoire,<br>par Patrick Reyners .....  | 9           |
| <b>Articles</b>   |             |
| <b>Organisations internationales/régionales en droit nucléaire</b>  |             |
| • La compétence normative de l'AIEA, Bases juridiques et sources<br>du droit, par Odette Jankowitsch-Prevor .....                                 | 15          |
| • L'Agence de l'OCDE de l'énergie nucléaire, par Julia A. Schwartz .....  | 35          |
| • La Communauté européenne pour l'énergie atomique, son droit<br>primaire et son droit dérivé, par Wolfgang Kilb.....                             | 49          |
| • Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies,<br>par Carlton Stoiber.....  | 101         |
| Le système international de protection radiologique,<br>par Edward Nicholas Lazo.....   | 119         |
| La protection de l'environnement par le droit nucléaire : un long chemin<br>reste à parcourir, par Sam Emmerechts .....                           | 137         |
| Cadre juridique international sur la sûreté nucléaire : développements,<br>défis et opportunités, par Wolfram Tonhauser et Anthony Wetherall..... | 177         |
| Trois codes de l'Agence internationale de l'énergie atomique,<br>par Patrick Reyners.....   | 191         |
| Le droit international du transport des matières nucléaires et radioactives,<br>par Odette Jankowitsch-Prevor .....                               | 207         |



Sécurité nucléaire : Aspects juridiques de la protection physique ainsi que de la lutte contre le trafic illicite et le terrorisme nucléaire, par Carlton Stoiber..... 243

Le système de garanties de l’AIEA, par Laura Rockwood..... 271

Le contrôle des échanges internationaux nucléaires : le difficile équilibre entre le développement du commerce et la lutte contre la non-prolifération des armes nucléaires, par Quentin Michel..... 301

### **Responsabilité et réparation contre les dommages nucléaires**

• Responsabilité civile et réparation pour les dommages résultant d’un accident nucléaire, par Julia A. Schwartz..... 339

• Les principaux aspects du régime international révisé de responsabilité civile nucléaire – les avancées et les blocages, par Norbert Pelzer..... 391

• L’assurance des risques nucléaires, par Sebastiaan Reitsma et Mark Tetley ..... 425

• Étude de cas de responsabilité nucléaire : Le Canal des trois destins, par Norbert Pelzer..... 455

### **Informations utiles**

Concepts fondamentaux du droit nucléaire..... 459

Liste des instruments juridiques internationaux..... 461

# À propos de l'École

## L'École internationale de droit nucléaire : une brève histoire

*par Patrick Reyners\**

Il se dit en France qu'à sept ans on a atteint l'âge de raison mais ceci est sans doute prématuré lorsqu'il s'agit d'une institution comme l'École, de surcroît implantée dans l'une des plus anciennes facultés de droit européennes. Le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'École est toutefois l'occasion de porter un regard rétrospectif sur cette entreprise dont l'avenir semblait si peu assuré au départ et dont le succès aura même étonné ses partisans les plus enthousiastes.

Le projet de créer l'École résulte d'un ensemble de facteurs favorables, les uns liés aux circonstances, les autres à des rencontres personnelles.

### ***Bouleversements des années 90 : une opportunité pour l'AEN***

Cette décennie, entamée sous les auspices les plus défavorables au lendemain de l'accident de Tchernobyl, va néanmoins offrir à l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) et à son service juridique, l'occasion de redéployer son action dans le champ du droit nucléaire, jusqu'alors principalement

---

\* M. Patrick Reyners, ancien Chef des Affaires juridiques de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, a initié la création de l'EIDN. Il est le conseiller scientifique et Secrétaire général de l'Association internationale de droit nucléaire (AIDN). Il enseigne le droit nucléaire aux universités de Dundee (CEPMLP), Montpellier et Poitiers/Angoulême. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

consacrée à un programme d'études et de publications juridiques et à son rôle de gardien des Conventions de Paris et de Bruxelles sur la responsabilité civile nucléaire.

La dissolution de l'Union Soviétique, l'émancipation de ses anciens « satellites » et la révélation choquante de la précarité de la sûreté nucléaire dans cette région, conduisent à mobiliser un effort majeur d'assistance technique et économique de la part des pays occidentaux. Dans ce contexte, l'AEN est invitée, notamment par le G-7, à contribuer à ce programme international en apportant une aide pour renforcer les législations nucléaires et pour former le personnel des organismes de réglementation nucléaire dans ces pays. Cette action prendra soit la forme d'une coopération bilatérale, particulièrement avec la Russie et l'Ukraine, soit celle d'une série de séminaires de formation organisés, année après année, sur les divers aspects de ce qu'il est convenu d'appeler le droit nucléaire, et bénéficie du concours actif de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) et de la Commission européenne.

Aux termes de cette série de séminaires, auxquels ont participé des dizaines de futurs cadres de la réglementation nucléaire en Europe centrale et orientale, l'AEN a, de son côté acquis une certaine expertise dans le domaine de la formation.

### *Un constat de carence*

Il convient de se souvenir que la fin des années 90, lorsque naît l'idée de l'École, est une époque bien différente de celle que l'on connaît aujourd'hui avec les perspectives de redémarrage des programmes électronucléaires dans le monde. Le nucléaire est toujours au creux de la vague et le traumatisme de l'accident de Tchernobyl ne s'est pas dissipé.

On évoque alors le vieillissement inéluctable du personnel au sein des organisations nucléaires pour s'inquiéter de ses répercussions éventuelles sur la sûreté des installations ; bien que le problème ne soit pas de même nature, ce phénomène se ressent aussi au niveau du remplacement de la génération des juristes spécialisés dans le droit nucléaire, posant la question du transfert des connaissances dans cette discipline pourtant récente. L'Association internationale du droit nucléaire (AIDN) tient encore le flambeau mais peine à attirer de jeunes juristes. Cette situation est aggravée par la constatation que l'enseignement du droit nucléaire est, même dans les pays nucléaires « actifs », au point mort. L'Université s'en est largement désintéressée et les institutions nucléaires, publiques ou privées n'ont pas vocation à s'y substituer.

## *Une intuition et des rencontres*

En dépit de ces perspectives peu encourageantes, j'ai l'intuition qu'il existe un besoin à satisfaire, au nom du principe cher aux économistes que l'offre peut susciter la demande. Ce qui n'est encore qu'une impression doit être testée, partagée et parmi mes interlocuteurs d'alors, je citerai les membres du Conseil d'administration de l'AIDN qui, à l'occasion de leur Congrès à Washington DC en 1999, m'encouragent à explorer cette possibilité.

Plusieurs rencontres vont s'avérer particulièrement décisives, celles d'abord de Katia Boustany et Odette Jankowitsch. Le Professeur Katia Boustany, libano-canadienne, à la personnalité charismatique, enseignante à l'Université du Québec et alors en détachement auprès de l'AIEA, s'est toujours intéressée à la problématique juridique des technologies de pointe. Madame Odette Jankowitsch, juriste autrichienne, européenne de culture, citoyenne du monde et tiers-mondiste de cœur, est elle-même sur le point d'achever à l'Agence de Vienne, une carrière internationale distinguée. L'une et l'autre s'enthousiasment pour ce projet, me prodiguent leurs conseils et me promettent leur concours.

De son côté, la Direction de l'AEN accepte d'appuyer cette initiative pourtant incertaine et m'autorise à faire appel aux ressources de l'Agence. À ce sujet, je voue une gratitude particulière pour leur soutien constant et leur dévouement à cette entreprise à mes collègues de l'AEN. Je salue aussi Pierre Strohl, ancien Directeur Général Adjoint de l'AEN, lequel s'intéresse avec sa curiosité intellectuelle habituelle à l'idée de l'École et s'engage à faire partie de l'équipe de départ.

### *Pourquoi Montpellier ?*

Il m'avait toujours paru évident que la mise sur pied d'un enseignement du droit nucléaire devrait – même conduit par une organisation internationale telle que l'AEN – s'appuyer sur une institution universitaire pour être tout à fait légitime. Diverses possibilités sont envisagées au cours de cette brève période d'« incubation », en France et à l'étranger (notamment à Budapest avec une université de la Fondation Soros).

C'est cependant la rencontre du Professeur Pierre Bringuier, de l'Université de Montpellier 1, qui s'avère décisive. Cet internationaliste est par ailleurs fortement intéressé par la problématique juridique des activités à risque et donc à celle des activités nucléaires. Autre qualité : son aptitude remarquable à faire bouger les rouages de la machine universitaire et il présente

enfin l'avantage de diriger Dideris, l'organisme de formation permanente de Montpellier 1 qui a l'expérience des universités d'été.

Dideris et Pierre Bringuier offrent de mettre à la disposition de la future école les locaux et le soutien logistique nécessaires. Une visite sur place me persuade en outre que les futurs étudiants et enseignants ne pourront qu'apprécier les charmes de cette ville magnifique et cette impression ne s'est jamais démentie.

La décision de principe est prise au cours de l'année 2000 et les statuts de l'École internationale de droit nucléaire (EIDN) sont rapidement adoptés par l'Université de Montpellier. La création de l'École s'accompagnera d'un accord conclu en 2002 entre la Direction de l'AEN et la Présidence de l'Université, encadrant une coopération qui s'est depuis poursuivie sans nuages.

### ***Inventer l'École***

Dans un laps de temps assez bref, les paramètres de l'École sont définis : un programme intensif d'initiation couvrant, en quinze jours tous les aspects du droit nucléaire, alternant cours traditionnels et séances de travaux pratiques et se déroulant chaque année à la même époque (dernière semaine d'août et première de septembre). L'enseignement est dispensé en anglais par un groupe compact de conférenciers et porte principalement sur le droit nucléaire international. La capacité de l'École est fixée à 50/60 étudiants afin d'assurer un meilleur encadrement.

Il est intéressant de noter que ces choix arrêtés dans une relative urgence et en partie dictés par des considérations pratiques telles que la disponibilité des locaux, la durée des cours ou encore l'utilisation de la seule langue anglaise, se sont trouvés validés par l'expérience, si bien que le mode de fonctionnement de l'École a relativement peu évolué par la suite. Seul le programme connaîtra un certain changement comme on l'expliquera ultérieurement.

### ***Première session – première expérience***

Cette première session à l'été 2001 se déroule, boulevard Henri IV, à proximité du quartier universitaire, dans l'Écusson, le nom que les Montpelliérains donnent à la vieille ville. Même si les étudiants d'Europe de l'Est sont encore relativement nombreux, grâce notamment à une aide financière de la Commission européenne, quelques 50 participants viennent déjà du monde entier, conférant d'emblée à l'École un caractère authentiquement international. Plusieurs membres de la Direction juridique de l'AIEA ont accepté à titre personnel de venir donner des cours, annonçant un engagement qui ne fera que

grandir au fil des années. Les trois « Agences nucléaires » sont ainsi présentes et collaborent dès la première année. Autre chance pour la jeune École : outre les représentants de ces organisations internationales, les autres enseignants choisis parmi les meilleurs spécialistes du droit nucléaire ont accepté de répondre à mon appel. À défaut de pouvoir les nommer individuellement, je tiens à rendre hommage à leur talent, leur générosité et leur fidélité à cette entreprise.

En marge des cours qui se déroulent sous la chaleur intense de l'été méridional, une visite technique est organisée au Centre de recherches nucléaires de Marcoule et l'on inaugure une tradition qui va vite devenir un « must », la visite des sites culturels et des vignobles de la région, suivie de la dégustation des crus, une découverte pour beaucoup.

### ***L'examen de droit nucléaire international***

L'idée que la mise en place d'un examen serait le prolongement logique de cette action de formation et contribuerait à sa reconnaissance est venue très tôt aux initiateurs de l'École. L'impossibilité pratique de demander aux élèves – venant pour beaucoup de pays éloignés et souvent pressés de reprendre leurs activités professionnelles ou académiques – de prolonger leur séjour à Montpellier pour une séance d'épreuves sur place, a conduit à adopter un mode d'examen à distance (le « Take-Home Exam ») et à « livre ouvert », combinant des exercices imposés et la rédaction d'un mémoire sur un sujet libre, ainsi qu'une note de « contrôle continu » se rapportant à la qualité de participation aux cours. Cette idée est soumise aux instances universitaires qui acceptent de créer un diplôme officiel de Droit nucléaire international, sanctionné par un Jury d'examen siégeant à Montpellier, et donnant droit de surcroît à des crédits d'études reconnus par les universités européennes (crédits ECTS).

Les épreuves de l'examen sont organisées pour la première fois à la suite de la session de l'été 2003 et dès le début un nombre élevé d'étudiants s'y présentent, confirmant la validité de cette démarche.

### ***L'adaptation au changement : une nécessité***

L'École connaît au fil des années un succès grandissant, bénéficiant d'une publicité « de bouche à oreille » assurée par les étudiants eux-mêmes. Cette réussite ne dispense pas du besoin d'évoluer tant en ce qui concerne les méthodes d'enseignement que sur le fond. C'est ainsi qu'à la suite des événements de septembre 2001, une place importante est désormais réservée aux questions de sécurité nucléaire. Plus récemment, il est décidé de traiter l'impact du droit de l'environnement sur la gouvernance des activités

nucléaires. Ce faisant, de nouveaux enseignants se joignent à l'équipe. Une autre tradition s'est instaurée : celle d'inviter à la fin du cours des conférenciers prestigieux à s'exprimer sur des sujets intéressant l'actualité du monde nucléaire.

Entre-temps, l'École a quitté les bâtiments de l'ancienne faculté de droit pour migrer vers le nouveau site universitaire de Richter, afin de bénéficier de locaux mieux adaptés. En revanche, le renforcement des consignes de sécurité dans les sites nucléaires, lié à l'activation du plan « Vigipirate » a conduit à suspendre – espérons momentanément – la pratique des visites techniques. Enfin, le Professeur Pascale Idoux est venue remplacer Pierre Bringuier en tant que Directrice statutaire de l'EIDN.

### *Perspectives d'avenir*

Depuis le lancement de ce programme, quelques 500 étudiants sont passés par Montpellier et, nombre d'entre eux sont aujourd'hui actifs dans le secteur nucléaire, ce qui bien sûr est un motif important de satisfaction. En réalité, l'École est en quelque sorte victime de son succès car du fait de sa capacité limitée d'accueil, elle s'avère incapable de satisfaire à toutes les demandes d'inscription.

À cet égard, il m'avait toujours semblé qu'une fois validé, ce programme aurait vocation à essaimer dans d'autres régions du monde et à nouer des arrangements de coopération, comme cela a été le cas, il y a quelques années, avec l'Université de Dundee (CEPMLP) en Écosse. L'avenir dira si cette possibilité se réalisera, compte tenu des besoins croissants de formation juridique dans la perspective de la « Renaissance » des programmes nucléaires.

Au moment où je m'appête à confier à d'autres mains la conduite de l'École, j'ai la satisfaction de constater que celle-ci a atteint ses objectifs de départ et je suis confiant dans sa destinée future.

# Organisations internationales/ régionales en droit nucléaire

## La compétence normative de l'AIEA Bases juridiques et sources du droit

par Odette Jankowitsch-Prevor\*

L'Agence internationale de l'énergie atomique (ci après l'« Agence ») a été créée en 1957 par traité multilatéral<sup>1</sup> en tant qu'organisation intergouvernementale autonome. Ce Traité a été conclu hors Nations Unies<sup>2</sup>. L'Agence n'est ainsi pas juridiquement équivalente aux seize « institutions spécialisées » et possède un statut unique au sein du système des Nations Unies. Ses liens spéciaux avec les Nations Unies sont basés sur un certain nombre de dispositions du Statut de l'Agence (le « Statut »)<sup>3</sup> ainsi qu'en application de ces

---

\* Dr. Odette Jankowitsch-Prevor est consultante et ancienne Conseillère juridique à l'AIEA. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

1. Le Statut de l'Agence, entré en vigueur le 29 juillet 1957, est un traité en vertu du droit international ; voir par exemple les Articles XXI et XXII.
2. Pour l'histoire détaillée, voir: Szasz, Paul C., « Law and Practice of the International Atomic Energy Agency », chapitre 12 (*Relationships with international organisations, History*), pp. 257-326, *Legal Series* n° 7 AIEA, Vienne, (1970). Voir également: « *Law and Practice of the IAEA 1970-1980* », *Supplement 1 to the 1970 Edition Agreements*, pp. 599-615.
3. Voir l'Article III.A.6 du Statut (« le cas échéant, en collaboration avec les organes compétents des Nations Unies »), l'Article III.B.4 (« [a]dresse des rapports annuels sur ses travaux à l'Assemblée générale des Nations Unies et, lorsqu'il y a lieu,



dispositions, sur l'Accord régissant les relations entre l'ONU et l'Agence (l'« Accord »)<sup>4</sup>, sur le Protocole relatif à l'entrée en vigueur de cet Accord (le « Protocole ») et sur un certain nombre d'accords administratifs<sup>5</sup> qui ont été conclus en même temps.

En ce qui concerne plus particulièrement le rôle substantif de l'Agence au sein des Nations Unies, le Protocole rappelle l'approbation par l'Assemblée Générale des Nations Unies de l'Accord entre l'Agence et l'ONU, en mentionnant l'entendu selon lequel au regard du Paragraphe 1 de l'Article I du projet d'accord « [il convient de noter que] l'Agence, qui est établie dans le but précis de traiter des utilisations pacifiques de l'énergie atomique, aura la position dominante dans ce domaine »<sup>6</sup>. Le Statut énonce en effet que dans l'exercice de ses fonctions l'Agence, « [a]git selon les buts et principes adoptés par les Nations Unies en vue de favoriser la paix et la coopération internationales, conformément à la politique suivie par les Nations Unies en vue de réaliser un désarmement universel garanti et conformément à tout accord international conclu en application de cette politique »<sup>7</sup>.

Par ailleurs, un lien unique entre le Conseil de Sécurité et une organisation internationale a été créée par le Statut, donnant au Conseil des Gouverneurs de l'Agence, accès direct au Conseil de Sécurité en cas de violation par un État de ses obligations découlant des accords de Garantie [de l'Agence]<sup>8</sup>. Le système des Garanties fondé sur le Statut de l'Agence est

---

au Conseil de sécurité », l'Article III.B.5 (« [a]dresse au Conseil économique et social et aux autres organes des Nations Unies des rapports sur les questions de leur compétence », cette proposition est redondante) et l'Article XVI.A (« est habilité à conclure un accord ou des accords établissant des relations appropriées entre l'Agence et les Nations Unies et toute autre organisation dont l'activité est en rapport avec celle de l'Agence »).

4. À savoir Dispositions administratives concernant l'utilisation du laissez-passer de l'Organisation des Nations Unies par les fonctionnaires de l'Agence internationale de l'énergie et Accord en vue de l'admission de l'Agence internationale de l'énergie atomique à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, voir INFCIRC/11, 30 octobre 1959.
5. Le Protocole, signé le 10 août 1959 donne des détails sur le contexte de l'accord, notamment l'approbation de l'accord par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa 12<sup>e</sup> session et l'entrée en vigueur de l'accord, le 14 novembre 1957.
6. Protocole, troisième paragraphe, INFCIRC/11, p. 9.
7. Article III.B.1 du Statut.
8. L'Article XII.C du Statut prévoit que le Conseil des gouverneurs de l'AIEA reporte au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies les

antérieur au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ainsi qu'aux accords de Garanties spécifiques y afférant. Les dispositions pertinentes résiduelles des accords de Garanties basées sur le Statut ont gardé leur validité en conformité avec les Accords de Garanties conclus par l'Agence avec les États qui n'ont pas adhéré au TNP<sup>9</sup>.

Le Statut accorde par ailleurs à l'Agence, de manière indirecte, la capacité d'élaborer des traités tout en limitant leur champ d'application « aux termes des accords, conclus entre l'Agence et un État ou un groupe d'États conformément aux dispositions du présent Statut »<sup>10</sup>. L'Article III.D du Statut établit que l'Agence n'aura pas de rôle de type supranational par rapport à ses États membres, étant donné que « l'Agence exerce ses fonctions en respectant les droits souverains des États ».

Le mandat décisif conféré par le Statut à l'Agence, lui permettant de créer des normes internationales dans le domaine technique défini comme étant la « sécurité », est fondé sur l'autorisation d'« établir ou d'adopter, en consultation et, le cas échéant, en collaboration avec les organes compétents des Nations Unies et avec les institutions spécialisées intéressées, des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris pour les conditions de travail) ainsi que de prendre des dispositions pour appliquer ces normes à ses propres opérations »<sup>11</sup>. Ces normes<sup>12</sup> s'appliquent également à ses propres opérations « aussi bien qu'aux opérations qui comportent l'utilisation de produits, de services, d'équipements, d'installations et de renseignements fournis par l'Agence ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle » ainsi qu'aux opérations effectuées en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à une activité de cet État dans le domaine de l'énergie atomique.

De manière générale, les activités de l'Agence, y compris son travail normatif, sont aujourd'hui catégorisées en fonction de leur objectif et de leur contenu ce qui correspond également plus ou moins à la structure interne et au

---

cas de « non-conformité » comme détaillés aux points B et C de l'Article XII. Cette disposition du Statut est également incorporée dans l'Accord NU-AIEA, voir Article III, paragraphe 2.

9. Le système des Garanties de l'Agence (non-TNP), voir INFCIRC/66/Rev.2.
10. Article III.D du Statut.
11. Article III.A.6 du Statut.
12. Le terme utilisé en anglais est « [safety] standards ».

*modus operandi* de l'organisation. Cette approche concerne les principales branches d'activités nucléaires ainsi que les domaines d'intérêt des États membres, à savoir la sûreté et la sécurité nucléaires, la science et la technologie nucléaires, y compris les applications au développement et à l'environnement, le système de Garanties et de vérifications. Dans le domaine du droit nucléaire, cette classification, basée sur le champ d'application des normes, a trouvé une expression évidente dans le concept des « 3 S »<sup>13</sup>, c'est-à-dire la sûreté, la sécurité et les garanties et (ajoutée) la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

Aux fins de cette étude, le contenu des normes sera toutefois subordonné à une classification en fonction de leur origine (la source de droit) et de leur nature juridique. La première catégorie comprend les normes établies par les accords conclus entre d'une part l'Agence, Partie contractante, ayant personnalité juridique en vertu du droit international, et, de l'autre, un ou plusieurs États ou organisation internationale faisant partie ou non du système des Nations Unies. La seconde catégorie est constituée par les « normes techniques » c'est-à-dire les normes élaborées, adoptées et publiées par l'Agence dans ses domaines de compétences. Tombent dans la troisième catégorie, les normes internationales juridiquement contraignantes créées par traités ou conventions établis par les États membres sous les auspices de l'Agence.

L'autorité habilitée à conclure des accords avec les États et les organisations intergouvernementales pour l'Agence est le Conseil des Gouverneurs, qui tient son pouvoir du Statut<sup>14</sup>. Le Conseil délègue au Directeur-général le droit de conclure des accords après avoir donné son approbation de principe. Toutefois, en pratique, les accords sont conclus et signés<sup>15</sup> par le Directeur-général en coordination et coopération avec le Conseil. Certains accords, notamment les accords régissant les relations avec d'autres organisations internationales (voir ci-dessous) exigent également l'approbation de la Conférence générale.

---

13. Note du traducteur : 3 S = en anglais, *Safety, Security, Safeguards*.

14. Mandat général : Statut, Article VI.F. Questions financières : Statut Articles XIII, XIV.

15. La ratification et l'entrée en vigueur dépendent de l'autre partie (ou des autres parties) à un tel accord. Cas particulier : les accords de garanties doivent être ratifiés par l'État pour leur entrée en vigueur.

## ***L'Agence est Partie contractante***

Le premier type d'accords considérés ici sont les accords auxquels l'Agence est partie. En application des dispositions du Statut susmentionnées, l'Agence a conclu des accords avec des États et des organisations constituées par des groupes d'États<sup>16</sup>. Les relations de l'Agence avec d'autres organisations internationales sont également basées sur des accords bilatéraux. Le Statut prévoit un contenu spécifique uniquement en ce qui concerne les accords régissant les relations avec les Nations Unies et les institutions spécialisées de l'ONU qui contiennent, par ailleurs aussi certaines obligations réciproques d'information spécifiques<sup>17</sup>.

## ***Accords conclus par l'Agence avec les institutions spécialisées du système des Nations Unies et avec d'autres organisations intergouvernementales***<sup>18</sup>

L'objectif premier et historique des accords dits inter-agences était de relier l'Agence à l'Organisation des Nations Unies<sup>19</sup> et aux différentes organisations intergouvernementales du système des Nations Unies de même qu'avec deux organisations contemporaines de nature régionale agissant dans le domaine nucléaire, à savoir l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)<sup>20</sup>.

Les accords négociés et conclus en 1958/59 avec les institutions spécialisées des Nations Unies, d'intérêts historique et juridique, ne sont cependant que d'un intérêt limité en ce qui concerne les relations coopératives et procédurales d'aujourd'hui. En dehors du mécanisme de coordination formelle du système des Nations Unies, comme notamment le CCS<sup>21</sup> sous la présidence

---

16. Voir *supra* : Article III.D du Statut prévoyant un mandat général pour conclure des accords. L'Article XVI couvre les accords de coopération avec d'autres organisations. L'Article XII « Garanties de l'Agence » (pre-TNP) renvoie aux « accords ». Pour les accords de garanties du TNP, voir ci-après.

17. Article XVI.B du Statut.

18. Le terme « organisation intergouvernementale » est défini à l'Article 2(i) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

19. Voir *supra* note de bas de page n° 4. Pour les Nations Unies : Textes dans INFCIRC/11 et *addenda*. Pour le système des Nations Unies : Textes dans INFCIRC/20 et *addenda*.

20. Textes dans INFIRC/25 et *addenda*.

21. CCS : Conseil de Coordination des chefs de secrétariat des institutions des Nations Unies établi par le Conseil économique et social par la Décision 2001/321 pour remplacer le Comité administratif de coordination. Le CCS est

du Secrétaire Général ou la pratique du rapport oral annuel du Directeur-général à l'Assemblée générale, les relations entre l'AIEA d'une part et les Nations Unies<sup>22</sup> et institutions spécialisées d'autre part, sont depuis quelques années conduites d'une manière pragmatique et centrée sur les projets et programmes, remplaçant ainsi la représentation excessivement procédurale et formaliste, les consultations bilatérales et mécanismes d'échanges de documents prévus dans les premiers accords. Les relations inter-agences entre sièges ont été remplacées dans de nombreux domaines par des projets conjoints de coopération techniques mis en œuvre sur le terrain.

Ces premiers accords inter-agences ont cependant eu un impact direct sur le travail alors en cours au sein d'autres organisations plus anciennes qui, juste avant la création de l'Agence, avaient initié des programmes dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

La première Conférence internationale sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique, tenue en 1955 à Genève, avait en effet encouragé certaines institutions spécialisées, notamment l'Organisation mondiale de la santé, et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, à s'engager dans ce nouveau domaine scientifique prometteur<sup>23</sup>. La négociation des accords bilatéraux avec ces institutions a par conséquent été laborieuse au regard des activités envisagées pour l'avenir de l'Agence et des activités pré-existantes de certaines organisations.

Le premier lot d'accords avec les institutions spécialisées les plus étroitement liées aux travaux de l'Agence, a été établi après accord du Conseil et approbation de la Conférence générale, sur un modèle uniforme, contenant plus ou moins les mêmes dispositions et mécanismes (consultation, coordination, représentation réciproque) et suivant la même structure<sup>24</sup>. Ces accords sont

---

présidé par le Secrétaire général des Nations Unies et est composé des Directeurs généraux des institutions spécialisées du système des Nations Unies, du Directeur-général de l'AIEA ainsi que des chefs d'autres organismes du système qui relèvent de l'autorité de l'Assemblée générale.

22. Voir *supra*, en particulier pour la relation de l'AIEA avec l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité.
23. Voir Paul C. Szasz, *op. cit.*, pp. 281-283.
24. INFCIRC/20 du 23 septembre 1960 : textes des accords régissant les relations de l'Agence avec les institutions spécialisées (UNESCO, OIT, OMS, OMM, OACI, FAO) ; INFCIRC/20/Add.1 du 10 avril 1962 : Accord avec l'Organisation maritime consultative intergouvernementale (maintenant OMI) ; INFCIRC/20/Add.2 de

entrés en vigueur en 1959. D'autres ont suivi pour inclure toutes les institutions spécialisées existant alors mais également pour ajouter les nouvelles venues, comme l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI). Des accords supplémentaires ou complémentaires ont été conclus par la suite, par exemple l'accord entre l'Agence et l'UNESCO concernant le fonctionnement du Centre international de physique théorique de Trieste<sup>25</sup>, accord modifié à une date ultérieure par deux autres accords, l'un d'entre eux étant un accord tripartite comprenant l'Italie<sup>26</sup>. Un accord similaire a été conclu plus tard avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) – juridiquement un programme de l'ONU, et plus exactement un organe subsidiaire relevant de l'Assemblée générale des Nations Unies et avec Monaco au sujet des laboratoires de l'AIEA situés dans la Principauté.

Par la suite, l'Agence a conclu des accords de coopération avec des organisations intergouvernementales régionales en dehors du système des Nations Unies : la première série d'accords de cette sorte a été conclue au début des années 60 avec des organisations dans le domaine nucléaire, notamment « l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'Organisation européenne de coopération économique », aujourd'hui Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, et la Commission interaméricaine de l'énergie nucléaire<sup>27</sup>. La coopération et la coordination entre l'Agence et EURATOM, organisation supranationale en vertu du droit international<sup>28</sup>, a essentiellement évolué autour des fonctions portant sur le système de Garanties des deux organisations, notamment telles qu'appliquées aux États non dotés d'armes nucléaires, en vertu de l'Article III du TNP. Les principaux sujets ont été l'établissement de relations bilatérales, la coordination et les questions relatives au régime d'inspection. Un premier accord entre l'Agence et EURATOM a été conclu en 1973, suivi par d'autres en particulier en 1976 sur la coopération scientifique et technique.

---

mars 1988 : Accord régissant les relations avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

25. INFCIRC/132 de 1969 et INFCIRC/132/Add.1 de 1975.
26. INFCIRC/498 de 1996 : Accord entre l'AIEA, l'UNESCO et le Gouvernement de la République d'Italie relatif au Centre international de physique théorique de Trieste ; INFCIRC/499 de 1996 : Accord entre l'AIEA et l'UNESCO.
27. INFCIRC/25 de 1961 couvre les deux accords.
28. Pour une information plus détaillée sur les premiers accords de Garantie entre l'AIEA et EURATOM : voir « Law and Practice of the IAEA 1970-1980 », Supplément 1, *Legal Series* n° 7-S1, pp. 380-389.

D'autres accords ont été conclus avec des organisations régionales entre autres, l'Organisation de l'unité africaine<sup>29</sup>, la Ligue des États arabes<sup>30</sup> et l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine<sup>31</sup>.

### *Accords conclus par l'Agence avec des États*<sup>32</sup>

Comme indiqué ci-dessus, l'Agence est expressément autorisée par le Statut et de manière générale par le droit international, à conclure des accords réciproquement contraignants avec des États.

L'AIEA, sujet à part entière du droit international, a donc conclu différents accords avec ses États membres ainsi que des États non-membres notamment pour établir sa capacité juridique et fonctionnelle, ainsi que les privilèges et immunités accordés à ses activités propres et à son personnel. L'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA<sup>33</sup>, suivant le modèle de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, a été ratifié par la majorité de ses États membres.

Le premier accord conclu avec un État a eu pour objet le siège de l'Agence. Après conclusion de l'accord sur le Statut, la Commission préparatoire a signé un accord avec l'Autriche en vue de la convocation de la première Conférence générale de l'Agence. Cet accord est resté provisoirement en vigueur durant un certain temps. Après la décision relative à l'établissement de l'Agence à Vienne, les négociations avec le gouvernement de l'Autriche sur un accord de siège<sup>34</sup> ont rapidement abouti à la conclusion de cet accord signé en 1959. L'accord de siège a été mis à jour et amendé à plusieurs reprises au cours des 50 dernières années.

---

29. INFCIRC/25/Add.2 de 1969.

30. INFCIRC/25/Add.3.

31. INFCIRC/725/Add 4.

32. Tous les accords conclus par l'AIEA sont publiés par ordre chronologique dans INFCIRC, voir [www.iaea.org/Publications/Documents/INFCIRCS/index.html](http://www.iaea.org/Publications/Documents/INFCIRCS/index.html), classés par sujets et noms des États.

33. Texte de l'Accord sur les Privilèges et Immunités de l'AIEA : INFCIRC/9/Rev.2 du 26 juillet 1967.

34. Texte des Accords entre l'Agence et la République d'Autriche, y compris l'Accord de siège et les accords complémentaires. INFCIRC/15 de 1959 amendé et complété en 1975, 1983, 1986, 1990, et 1999 (Voir les nombres subséquents INFCIRC/15 addenda et révisions).

Des accords de siège de nature juridique différente, ont été conclus avec les États accueillant sur leur territoire – en tant que gouvernement hôte – des activités et programmes de l’Agence, tels que le Laboratoire à Monaco, le Centre de Trieste – en coopération avec l’UNESCO – mais également avec les bureaux établis aux fins de coordination géographique des inspections à Toronto, et Tokyo ainsi que, de manière *ad hoc*, pour les conférences organisées hors siège (qui requièrent généralement la conclusion d’accords pertinents entre l’Agence et le gouvernement concerné). D’autres accords, conclus avec un ou plusieurs États, concernent des aspects spécifiques du travail de l’Agence, en particulier la coopération dans le domaine scientifique et technique. De tels accords<sup>35</sup> couvrent par exemple des programmes de recherche conduits conjointement avec ou sponsorisés par des États membres.

***Accord(s) conclus entre l’Agence et un État partie au TNP<sup>36</sup> – un genre unique d’accord bilatéral***

La compétence et la pratique normative de l’AIEA comprend aussi la conclusion d’un type d’accord strictement bilatéral, contraignant, de caractère juridiquement unique avec une catégorie d’États qui n’est pas définie par le Statut de l’Agence, à savoir les Accords de garanties. En effet, les droits et obligations de l’État d’une part, et de l’Agence de l’autre, découlent d’une disposition contenue dans un traité multilatéral : le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Il s’agit d’une construction tripartite inhabituelle en ce que le traité multilatéral – le TNP – contient une obligation contraignante pour certains États parties – les États non dotés d’armes nucléaires de conclure un accord bilatéral (de garanties) avec une organisation intergouvernementale (l’Agence) aux fins d’autoriser la vérification par l’Agence de l’exécution de leurs obligations individuelles en vertu du TNP<sup>37</sup>.

Cette obligation des États non dotés d’armes nucléaires, parties au TNP, incombe à tout État partie et n’est pas limitée aux États membres de l’Agence.

---

35. Cette étude ne couvre pas les contrats ayant trait à la recherche ou au commerce.

36. INFCIRC/153 (corrigé) : Structure et contenu des accords à conclure entre l’Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ; INFCIRC/140 : Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Statuts du TNP : 191 parties. Accords de garantie conclus par l’AIEA avec des États : 170.

37. TNP, Article III.



L'Article III du TNP dispose comme suit :

« 1. Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires [...]. »

« 4. Les États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité concluront des accords avec l'Agence internationale de l'énergie atomique pour satisfaire aux exigences du présent article [...]. »

### ***Les travaux normatifs propres de l'Agence – la compétence normative***

L'une des attributions clés de l'Agence telle qu'énoncée à l'Article III.A.6 du Statut est :

« d'établir ou d'adopter [...] des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail) [...] ».

### ***Nature juridique des normes de l'Agence***

Cette disposition substantielle du Statut ne définit pas la nature juridique de ces « normes », bien qu'il semble cependant évident que des documents établis par des experts nationaux et publiés par un organe de l'Agence ne peuvent avoir de statut juridique indépendant ou de force contraignante pour un État. Le terme juridique d'« accord » ou « convention » n'est d'ailleurs pas utilisé. Ces normes peuvent cependant obtenir force juridique en étant incorporées dans un accord bilatéral ou multilatéral entre États, ou dans la législation nationale d'un État. Cependant, une nature quasi contraignante, généralement plus technique que juridique, est accordée à ces normes par voie de leur application par l'Agence à ses propres opérations conduites dans les États membres. Il pourrait alors s'agir, par opposition au *ius cogens*, d'un *ius definitivum*, choisi de manière délibérée, en vertu de conditions juridiques spéciales – par exemple, l'application de ces normes à la demande d'un État, ou de parties à un accord contraignant.

Le terme « droit mou » international ou national (*soft law* en anglais) est communément utilisé pour désigner toute norme qui n'émane pas d'une source

de droit international ou national, c'est-à-dire les normes autres que celles issues de traités ou du droit interne. Dans le contexte de cette étude, ce terme désigne les normes, guides et codes élaborés et publiés par l'Agence. Cette terminologie n'est toutefois pas particulière à l'Agence, mais s'applique également à d'autres documents de types recommandations ou bonnes pratiques, comme par exemple en droit de l'environnement.

Toutefois, il serait juridiquement plus exact de considérer certaines normes élaborées par l'Agence, notamment celles qualifiées de « prescriptions », tel le Règlement de transport des matières radioactives, comme ayant des implications juridiques autres que les documents usuels de « droit mou ». L'objet même de ces normes est en effet de « réglementer » un domaine nucléaire, avec l'exigence d'une application plus ou moins *in integrum* en tant que norme technique unique intégrée dans le droit national ou international. Par contre, les codes et guides sont adressés aux gouvernements dans l'intention de recommander certaines procédures techniques et juridiques d'applicabilité internationale, afin d'harmoniser et de rendre plus ouverte la pratique des États dans les domaines voulus.

### ***Impact***

La pertinence des normes de l'Agence s'est accentuée au fil des années et celles-ci continuent à gagner en importance pour l'harmonisation internationale des normes techniques, l'établissement de normes dans de nouveaux domaines, comblant ainsi le vide dû à l'absence, la caducité ou l'insuffisance des conventions internationales concernant les domaines techniques nucléaires<sup>38</sup>. Cette évolution est due à plusieurs facteurs : en premier lieu, on reconnaît aujourd'hui au niveau international, la nécessité de conduire en tout lieu les activités nucléaires selon les mêmes normes harmonisées et transparentes, élaborées et certifiées par des équipes internationales d'experts nationaux.

En second lieu, le processus ouvert et dynamique de changement et de progrès technique dans le domaine nucléaire exige une mise à jour et une adaptation continue des normes techniques sur une base régulière et fiable.

L'acceptation universelle *ipso facto* des normes de sûreté de l'AIEA est aussi due au fait que le processus d'établissement de conventions internationales de nature contraignante n'est pas à même de suivre le nouveau rythme des changements techniques. Les dénominateurs communs des activités nucléaires

---

38. Voir, par exemple : nouveaux documents intitulés « Fondements de sécurité nucléaire », *IAEA Nuclear Security Series No. 7*.

conduites dans les différents États sont trop faibles pour assurer la validité universelle de conventions dans ce domaine technique/scientifique. En outre, la négociation intergouvernementale est un processus politique, jamais libre de facteurs externes liés aux intérêts nationaux, parfois économiques, tout à fait légitimes, et la ratification internationale s'avère souvent indépendante du contenu d'un instrument donné, mais dépendante de la pratique des gouvernements et des parlements nationaux.

Ainsi, les normes techniques et les « prescriptions » sont aujourd'hui appliquées par l'Agence à ses propres activités ; par ailleurs, les États les appliquent par voie d'incorporation dans le droit national, ainsi qu'en vertu de traités internationaux contraignants et de conventions de droit international, comme c'est notamment le cas pour le droit des transports de matières nucléaires<sup>39</sup>.

### **Champ d'application**

En ce qui concerne le champ d'application des normes de l'Agence, la terminologie du Statut, en se référant exclusivement à des « normes de sécurité »<sup>40</sup> pour « la protection de la santé », ne reflète pas leur utilisation actuelle et paraît limiter les domaines qui peuvent être réglementés par ces documents.

Toutefois, la pratique du Secrétariat de l'Agence ainsi que la pratique des États ont continuellement et de manière exponentielle étendu le sens de la notion de « sécurité » et, par conséquent, le champ d'application de ces normes. L'objectif des normes fondamentales de sûreté<sup>41</sup> est formulé comme étant « d'établir des prescriptions fondamentales en vue de la protection contre les risques associés à une exposition au rayonnements ionisants [...] et de la sûreté des sources de

---

39. Voir Jankowitsch-Prevor, O., « Le droit international du transport des matières nucléaires et radioactives », pp. 207-241 de cette publication.

40. Terminologie : il convient de noter que le sens des termes « sûreté » et « sécurité » n'a pas toujours été compris comme deux concepts entièrement différents : le titre « *Safety Series* » est traduit par « Collection Sécurité 1996 » en français, ou « Collection normes de Sûreté de l'AIEA, 1996, *TS-R-1 Transport Regulations* ». En anglais, les deux sont intitulés standards de « sûreté ».

41. Collection Sécurité n° 115, AIEA, Vienne (1996) : « Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements », présentées conjointement par la FAO, l'AIEA, l'OIT, l'OCDE/AEN, l'OPS, l'OMS.

rayonnements qui peuvent être à l'origine d'une telle exposition »<sup>42</sup>. Cette définition descriptive, incluant la « sûreté des sources », est plus large que le langage du Statut.

Les Normes fondamentales de sûreté<sup>43</sup> vont donc au-delà d'une définition étroite de la sûreté et établissent également des exigences pour les gouvernements telles que l'obligation de mettre en place des infrastructures nationales pour le contrôle des sources radioactives, prévoir des procédures d'octroi d'autorisations et inclure en tant que disposition distincte « la sécurité des sources » dans les termes suivants<sup>44</sup> :

« Les sources doivent être conservées en toute sécurité de manière à prévenir le vol ou l'endommagement et pour empêcher toute personne non autorisée juridiquement d'effectuer une quelconque des actions prévues par les obligations générales pour les pratiques des standards, en assurant notamment que le contrôle d'une source ne peut être abandonné, l'obligation d'informer l'autorité compétente sur « les sources libérées, perdues, volées ou manquantes », l'interdiction de transfert de sources sans autorisation et des inventaires périodiques des sources mobiles afin de confirmer qu'elle sont en sécurité. »

Outre les Normes fondamentales de sûreté, les principales normes sont : le règlement de transport des matières radioactives<sup>45</sup>, l'infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport<sup>46</sup>, « préparation et intervention en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique »<sup>47</sup>.

Les codes de conduite et de bonne pratique constituent une autre catégorie de documents à caractère de recommandation, élaborés par des

---

42. Voir sous le titre « Objectif » des normes fondamentales de sûreté, dans Préface, *op. cit.*, note 11.

43. Note de l'auteur : ce document est généralement connu sous son acronyme de la version anglaise : « BSS, *Basic Safety Standards* »

44. Para. 2.34 des normes fondamentales de sûreté.

45. Collection Normes de sûreté de l'AIEA, prescription n° TS-R-1.

46. Collection Normes de sûreté de l'AIEA, prescription n° GS-R-1.

47. Collection Normes de sûreté de l'AIEA, prescription n° GS-R-2 (2002).

groupes d'experts convoqués par l'Agence et publiés sous ses auspices<sup>48</sup>. Il s'agit de documents publiés sous le titre quasi juridique de « code », adressés aux États par les États membres, après confirmation par une résolution de la Conférence générale, ou directement par les groupes d'experts ayant rédigé les Codes<sup>49</sup>. Ce sont notamment le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives de 2003, le Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche de 2004, le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs<sup>50</sup> publié en 1990 – élaboré par un groupe restreint d'experts réunis par le Secrétariat et adopté par la suite par la Conférence générale.

Dans deux domaines majeurs de ses activités, l'Agence prépare sur avis de comités internationaux d'experts, publie et applique respectivement deux types de documents contraignants en pratique, mais ayant valeur de recommandations en termes juridiques : Il s'agit (i) des recommandations adressés aux États concernant les mesures administratives et techniques requises pour la protection physique des matières nucléaires et (ii) de documents de base pour l'application du système des garanties de l'Agence.

(i) Le document intitulé « la protection physique des matières et des installations nucléaires »<sup>51</sup> reflète « un large consensus au sein des États membres sur les conditions qui doivent être remplies par les systèmes de protection physique des matières et installations nucléaires »<sup>52</sup>. Publié au début des années 70, avant l'adoption de la Convention sur la Protection physique des matières nucléaires (« CPPMN »), ce document a depuis lors été révisé à plusieurs reprises, tenant compte des pratiques pertinentes des États ainsi que des progrès technologiques. Dans la pratique actuelle, ce document constitue la principale recommandation pour la sécurité nucléaire. Il est entre autres appliqué par voie de référence dans des accords bilatéraux ou multilatéraux sur

---

48. Un débat de fond sur les dispositions des codes irait au-delà des fins du présent article, voir l'analyse détaillée par Reyners, P., « Trois codes de conduite de l'Agence de l'énergie atomique », pp. 191-206 de cette publication.

49. Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs de 1990.

50. Les dispositions principales du Code (publié sous INFCIRC/386) concernant les obligations des États pour le transport des déchets radioactifs ont été incorporées dans l'Article 27 de la Convention Commune de 1997 sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et la sûreté de la gestion du combustible usé.

51. INFCIRC/225/Rev. 4 (Rev. 5 en cours de préparation).

52. INFCIRC/225/Rev. 4 Préface.

les procédures et les mesures techniques prescrites dans le cadre de la coopération nucléaire entre les États.

(ii) Ce document répond à une demande du Conseil de l'Agence au Directeur-général, précisant que son utilisation est de servir de « base pour la négociation des accords de garanties entre l'Agence et un État non doté d'armes nucléaires, partie au Traité sur la non prolifération des armes nucléaires »<sup>53</sup>. Un document semblable sur le plan juridique, à savoir le « modèle de protocole additionnel à l'accord (aux accords) entre un État (des États) et l'Agence relatif(s) à l'application de garanties », a été élaboré et publié également à la demande du Conseil pour servir d'exemple pour la rédaction de protocoles additionnels<sup>54</sup> à conclure par les États parties aux accords de garanties généralisés avec l'Agence.

### *Conventions établies sous les auspices de l'Agence*

Le Statut n'énumère pas, parmi les attributions de l'Agence<sup>55</sup>, l'établissement de conventions ou traités internationaux. Toutefois, le Statut définit les objectifs de l'Agence d'une manière ouverte permettant la négociation et l'adoption sous ses auspices d'instruments internationaux ayant trait au mandat de l'organisation. Une disposition *omnibus*<sup>56</sup> du Statut énonce les objectifs de l'Agence en termes généraux, comme étant de « s'efforce[r] de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier ».

Indépendamment de ce mandat indirect, rien ne pourrait empêcher les États membres d'une organisation intergouvernementale, d'élaborer, de conclure et d'appliquer en vertu du droit international général des accords dont le champ d'application est couvert par les objectifs et le mandat de cette organisation. Toutefois, si un tel instrument international adopté sous les auspices de l'Agence, confiait à l'organisation des responsabilités nouvelles ou élargies, notamment en cas d'implications budgétaires, l'application d'un tel nouveau

---

53. INFCIRC/153(corrigé) : structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

54. INFCIRC/540 (corrigé) – Modèle de protocole additionnel à l'accord (aux accords) entre un État (des États) et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif(s) à l'application de garanties.

55. Voir également : P. Szasz, *op. cit.*, chapitre 23, « Multilateral Conventions », pp. 3-730.

56. Article II du Statut.

mandat exigerait au préalable une décision pertinente des organes décisionnels, en l'occurrence, le Conseil des gouverneurs ainsi que la Conférence générale.

Ainsi, les conventions élaborées sous les auspices de l'AIEA ont contribué au fil des années à élargir et diversifier les responsabilités confiées par le Statut au Directeur-général et au Secrétariat. En effet, de nouvelles organisations ont été établies par des accords de l'AIEA, comme notamment l'Accord sur l'établissement de l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER en 2007. Les travaux techniques préparatoires en vue de cette organisation ont été menés sous les auspices de l'AIEA. Le Directeur-général de l'Agence est le dépositaire de l'Accord<sup>57</sup>.

Cependant les nouveaux mandats et le rôle élargi de l'Agence et de son Secrétariat, liés en particulier à la mise en œuvre des instruments de sûreté adoptés après 1986, ont rarement été le résultat d'intentions originelles des États ou de leurs experts invités pour négocier de tels instruments. En effet, aucune des conventions ne prévoit la mise en place d'un secrétariat ou d'une structure similaire chargé de veiller à la mise en œuvre des conventions, comme ça a été le cas pour les conventions internationales environnementales adoptées plus ou moins à la même époque. Ce sont plutôt les mécanismes mêmes créés par ces instruments qui ont joué le rôle de créateurs de structures comme l'établissement au sein de l'Agence d'une « cellule centrale »<sup>58</sup> pour gérer offres et demandes d'assistance conformément aux dispositions de la Convention sur l'Assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. De même, les réunions d'examen « des pairs », c'est à dire des parties à la Convention sur la sûreté nucléaire et à la Convention commune, nécessitant le soutien actif et continu que seul le Secrétariat de l'Agence peut fournir, ont créé une structure informelle, mobile, intra-départementale qui se constitue tous les trois ans en vue de la réunion des Parties contractantes. L'intention des négociateurs de créer une communauté d'intérêts entre les Parties contractantes par le truchement de réunions obligatoires s'est ainsi transformée en quasi-institution. Ces nouvelles activités et fonctions confiées au Secrétariat ont cependant toujours été autorisées *ex post factum* par décisions du Conseil des gouverneurs, fournissant ainsi la base juridique pour ces nouvelles activités émanant d'instruments internationaux.

---

57. Texte de l'accord dans INFCIRC/702.

58. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), Articles 4 et 5.

L'essentiel du droit international nucléaire tel qu'il existe aujourd'hui a ainsi été codifié – et pratiqué – sous les auspices de l'Agence sur une période de quarante ans, répondant à la fois aux besoins spécifiques des États membres en fonction de leurs activités nucléaires, à un moindre degré aux intérêts de l'industrie nucléaire et de la recherche, et en grande partie, par réaction à la catastrophe de Tchernobyl, en 1986.

### ***Responsabilité civile pour dommage nucléaire***

Le premier projet normatif international ayant également donné naissance à une nouvelle fonction de l'AIEA a trait à la responsabilité civile et, initialement, la responsabilité des États en relation avec les activités nucléaires<sup>59</sup>.

La Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1963<sup>60</sup> a été complétée par le Protocole commun de 1988 relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris<sup>61</sup>, et par la suite par le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997<sup>62</sup>. Une autre convention a été établie dans ce domaine en 1997, à savoir la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires<sup>63</sup>.

L'Agence, au début de ses activités, a également assumé un rôle actif concernant la légalité de l'immersion de certaines matières radioactives, prévue par la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets<sup>64</sup>, (le rôle de l'Agence fut notamment de définir « les déchets hautement, moyennement et faiblement radioactifs » qui ne doivent pas être déversés dans la mer) et, en 1976 la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution.

---

59. Voir Szasz, P.C., « The Law and Practice of the International Atomic Energy Agency », section 23.1.

60. INFCIRC/500.

61. INFCIRC/402.

62. INFCIRC/566 et Add.1.

63. INFCIRC/567 et Add.1.

64. La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières a été amendée après un moratoire en 1992 pour interdire de telles immersions.



## ***Protection Physique***

Le développement et l'expansion des transports internationaux de matières nucléaires et les exigences de protection et de sécurité ont conduit à l'adoption en 1979 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. Le contenu de la convention est basé sur les recommandations publiées en 1972 par l'Agence<sup>65</sup>. Trente ans après son entrée en vigueur, la CPPMN a atteint une adhésion presque universelle<sup>66</sup>. L'amendement de la CPPMN adopté en 2005, dont l'entrée en vigueur reste entravée par les dispositions pertinentes de la CPPMN<sup>67</sup>, est considéré comme étant un instrument international très utile et a été extrêmement bien accueilli surtout qu'il allie la sécurité, la protection physique, et la non-prolifération, ajoutant des recommandations générales de sûreté nucléaire.

### ***L'absence de nouvelles conventions***

La seule codification complétée durant la première décennie du millénaire, à savoir l'Amendement en 2005 de la CPPMN<sup>68</sup>, constitue en fait l'aboutissement d'un long processus de négociations reporté après plusieurs tentatives afin de mettre à jour et de compléter la CPPMN de 1980. La motivation des États qui a finalement conduit à l'adoption de l'Amendement est fondée essentiellement sur la préoccupation accrue de l'Agence, des Nations Unies et de la communauté internationale relative à la sécurité, et donc au besoin de protéger les matières nucléaires dans les transports nationaux et internationaux, ainsi que dans les installations nationales connexes.

### ***Normes internationales contraignantes en cas d'accident nucléaire***

Comme indiqué précédemment, l'Agence a atteint son processus de codification le plus rapide en adoptant deux instruments internationaux, quelques mois après l'accident de la centrale électrique de Tchernobyl au mois d'avril 1986, qui a littéralement « secoué le monde »<sup>69</sup>. La Convention sur la notification rapide d'un

---

65. Voir l'acte final; la Conférence avait à disposition (entre autres) : document AIEA INFCIRC/225/Rev.1, dans *Legal Series* n° 12, AIEA 1982.

66. CPPMN : Statuts, 143 parties (10 mars 2010).

67. CPPMN : Article 20, para. 2. L'entrée en vigueur de l'amendement exige la ratification par les deux tiers des États parties à la CPPMN.

68. Voir *supra*.

69. « The days that shook the world », titre d'un livre de Paul Dowswell sur la Révolution russe de 1917.

accident nucléaire et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ont été rédigées sur la base des recommandations pertinentes existantes<sup>70</sup>, négociées et adoptées le 26 septembre 1986 sous les auspices de l'Agence.

### ***La sûreté des centrales nucléaires et la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé***

La préoccupation internationale relative à la sûreté des centrales nucléaires est restée à l'ordre du jour de l'Agence longtemps après l'accident de Tchernobyl. Il a ainsi fallu près de dix ans pour que la Convention sur la sûreté nucléaire<sup>71</sup> soit adoptée. Cette Convention s'applique uniquement à la sûreté des centrales nucléaires civiles. Les normes de sûreté pertinentes de l'Agence avaient été établies antérieurement et ont fourni la base technique substantielle pour la norme juridique internationale. Le processus de codification des normes de sûreté devait alors également couvrir la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, qui pour l'opinion publique demeurent un sujet de préoccupation grave. Après environ trois ans de travaux préparatoires la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs<sup>72</sup> a été adoptée en 1997. Il a fallu quatre années pour que la Convention entre en vigueur.

### ***Perspectives***

Les priorités à l'ordre du jour juridique nucléaire changent. L'inquiétude internationale focalisée longtemps sur le champ désormais bien réglementé de la sûreté nucléaire, se tourne vers une redéfinition globale de la sécurité nucléaire. La question est de savoir si cette nouvelle priorité conduira à une demande de création de nouvelles normes juridiques. Est ce que les normes existantes en matière de sûreté, de protection physique, de sécurité et de garanties répondent – adéquatement aux exigences accrues de sécurité nucléaire ? Les nouvelles préoccupations sont-elles axées principalement sur l'application universelle et vérifiable, ainsi que le respect des normes internationales existantes, ou y a-t-il une carence de lois et de conventions appropriées ?

---

70. INFCIRC/310 : « Guidelines for Mutual Emergency Assistance Arrangements in Connection with a Nuclear Accident or Radiological Emergency ». INFCIRC/321 : « Guidelines on Reportable Events, Integrated Planning and Information Exchange in a Transboundary Release of Radioactive Materials ».

71. INFCIRC/449 et Add.1; voir également: INFCIRC/571, 572, 573.

72. INFCIRC/546.

Il n'existe certes pas de perception au niveau international selon laquelle les instruments existants sont caduques ou sans objet. Bien au contraire, il y a un consensus international selon lequel les instruments mis en place sous l'égide de l'Agence, notamment ceux reconnus et renforcés par les décisions du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>73</sup>, sont en effet les instruments appropriés pour répondre aux préoccupations nouvelles.

La création de nouvelles obligations à la base de traités internationaux n'apparaît pas comme étant le moyen le plus approprié de réglementer et d'harmoniser les activités des États dans le domaine de la sécurité nucléaire, et ne semble pas non plus correspondre à l'esprit de notre époque, dominé par le sentiment de grande urgence que représente cette question.

Toute codification internationale, sous les auspices de l'AIEA ou de l'Organisation des Nations Unies est un processus lent et lourd, facilement sujet à des retards causés par des éléments extérieurs. Il est donc tout à fait possible que le *modus operandi* élaboré et appliqué avec un certain succès au cours de la dernière décennie à savoir que l'intérêt propre, éclairé des États<sup>74</sup> constitue l'engagement le plus fort ; ainsi, combinée à des mesures incitatives, la pression internationale des pairs sera peut-être plus apte à donner rapidement naissance à de nouvelles normes internationales que le processus classique de codification.

La capacité de l'Agence à établir une variété de normes de nature juridique différente a été prouvée et est bien établie. Elle continuera à être indispensable pour réglementer le domaine en évolution des activités nucléaires. Toutefois, la question de l'avenir de la primauté du droit international dans le domaine nucléaire doit rester à l'ordre du jour.

---

73. Voir les résolutions du Conseil de sécurité à l'adresse [www.un.org/terrorism/instruments.shtml](http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml). Pour une liste des instruments des Nations Unies de lutte contre le terrorisme, voir « *UN lists of counter-terrorism instruments, see International Instruments Related to the Prevention and Suppression of International Terrorism, United Nations Publication* », NY (2001). Voir également la publication informelle « *The universal instruments against terrorism* », publiée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne n° V.07-86003 (144 pp.).

74. Les concepts de coalitions mondiales et d'initiatives globales entre États aux vues analogues, telles que l'Initiative de sécurité contre la prolifération de 2003, l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire et le trafic illicite initiée par la Russie et les États-Unis en 2006, ont évolué en tant que « quasi-accords » entre « quasi-parties contractantes ».

# L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire

*par Julia A. Schwartz\**

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a remplacé l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) créée le 16 avril 1948. L'OECE a été établie par la Convention relative à l'Organisation européenne de coopération économique comme une organisation permanente pour la coopération économique, dont l'objectif premier était d'administrer l'aide apportée par le Plan Marshall, programme lancé en 1947 pour la reconstruction de l'Europe après la seconde guerre mondiale. Aux termes de la convention, elle doit également contribuer à une saine expansion économique dans les pays non-membres et contribuer à la croissance du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire.

L'OECE comptait à l'origine 18 pays membres : l'Allemagne de l'ouest (initialement représentée par les zones d'occupation anglaise et américaine réunies et la zone d'occupation française), l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie<sup>1</sup>. Le siège de l'Organisation a été établi au Château de la Muette, à Paris, France où il se trouve toujours aujourd'hui.

---

\* Chef de la Section Affaires juridiques, Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. L'auteur assume l'entière responsabilité des faits et opinions exprimés dans le présent article.

1. La zone anglo-américaine du Territoire libre de Trieste était également membre de l'OECE jusqu'à ce que celle-ci ne soit de nouveau placée sous souveraineté italienne.

Alors qu'ils devaient relever le défi posé par la reconstruction de leur économie nationale, les pays européens, dans la période d'après-guerre, étaient confrontés au problème de la disponibilité de l'énergie et de son coût. La structure de l'organisation comptait déjà un Comité spécial de l'énergie nucléaire, créé en 1956, mais le Conseil de l'OECE souhaitait créer au sein de l'Organisation une agence qui connaîtrait toutes les questions liées à l'énergie nucléaire. Cette idée était principalement motivée par le fait que le Conseil prenait en compte l'augmentation rapide des besoins énergétiques de ses pays membres et les possibilités qu'offrait l'énergie nucléaire dans ce domaine.

L'Agence européenne pour l'énergie nucléaire (AEEN) a été créée par une Décision du Conseil de l'OECE du 20 décembre 1957 qui a pris effet le 1<sup>er</sup> février 1958<sup>2</sup>. Comme le stipule l'Article 1 de son Statut, l'objet de l'Agence est de « promouvoir [...] le développement de la production et des utilisations de l'énergie nucléaire, y compris les applications des rayonnements ionisants, à des fins pacifiques par les pays participants au moyen d'une coopération entre ces pays et d'une harmonisation des mesures prises sur le plan national » en tenant compte de l'intérêt public et de la nécessité de prévenir la prolifération de dispositifs nucléaires explosifs. Initialement, l'AEEN comptait comme pays membres tous les pays européens membres de l'OECE ainsi que le Canada et les États-Unis, alors membres associés.

Le Comité de direction de l'énergie nucléaire a été désigné comme l'organe de direction de l'Agence et avait pour fonction, entre autres, de promouvoir l'harmonisation et le développement de la législation dans le domaine de l'énergie nucléaire, principalement dans les domaines de la protection de la santé publique, la prévention des accidents dans l'industrie nucléaire et la responsabilité civile et l'assurance des risques nucléaires.

Dès le départ, l'Agence s'est concentrée sur certains domaines de coopération, compatibles avec ses ressources financières et humaines limitées. Sa première action a consisté à signer la Convention sur l'établissement d'un contrôle de sécurité dans le domaine de l'énergie nucléaire le 20 décembre 1957<sup>3</sup>. Le mécanisme de contrôle de sécurité créé par cette convention visait à « garantir le fonctionnement des entreprises communes créées par plusieurs gouvernements [...] sur l'initiative ou avec l'aide de l'Agence, et que les matières, équipements ou services fournis par l'Agence ou sous sa surveillance [...] ne puissent servir à des fins militaires ». Par la suite, la création de

---

2. Cette même année 1957 ont été créées la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique.

3. Cette Convention est entrée en vigueur le 22 juillet 1959.

mécanismes similaires par la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a amené le Comité de direction de l'énergie nucléaire à suspendre l'application du système de contrôle de sécurité de l'Agence afin d'éviter des chevauchements inutiles<sup>4</sup>.

En septembre 1961, l'OECE a fait place à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), organisation internationale dont le texte fondateur a été signé le 14 décembre 1960 par les 18 pays membres de l'OECE ainsi que le Canada et les États-Unis. Depuis, l'OCDE a pour mission d'aider ses pays membres à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi, et à faire progresser le niveau de vie dans ses pays membres, tout en maintenant la stabilité financière. L'OCDE a progressivement élargi son champ d'action géographique afin d'inclure d'autres pays. Onze pays ont, depuis, rejoint l'Organisation : l'Australie, le Chili, la Corée, la Finlande, la Hongrie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. Quatre nouveaux pays ont actuellement entamé le processus d'adhésion à l'OCDE (l'Estonie, Israël, la Fédération de Russie et la Slovénie) et cinq autres participent aux activités de l'OCDE dans le cadre d'un engagement renforcé (l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie).

Parallèlement à l'élargissement de l'OCDE, la composition de l'AEEN a elle aussi évolué, puisqu'en 1972, le Japon est le premier pays non européen à devenir membre de l'Agence. L'AEEN a alors modifié son nom pour « Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire » (AEN). L'AEN compte aujourd'hui 28 pays et sa composition lui confère une position unique entre la participation limitée de l'Union européenne et celle de l'Agence internationale de l'énergie atomique. De plus, l'AEN a progressivement développé une politique de renforcement des liens avec un certain nombre de pays non-membres impliqués dans le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire, sur une base de coopération et de bénéfices mutuels.

Hormis la Commission européenne qui statutairement prend part aux travaux de l'AEN, l'Agence a développé de forts liens de travail avec des organisations internationales et des institutions impliquées dans, ou intéressées par, les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, telles que l'AIEA, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), la Commission internationale de protection radiologique (CIPR), l'Association internationale de radioprotection

---

4. Le Comité de direction de l'énergie nucléaire a adopté cette décision le 14 octobre 1976.

et le Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants (UNSCEAR).

### *Les premières réalisations : 1960 et 1970*

La première étape du programme de l'AEN a principalement consisté à poser les fondations de la coopération nucléaire, en se concentrant sur le lancement de plusieurs projets d'entreprises communes de recherche et de développement dotées d'objectifs ambitieux et d'exigences financières importantes. Parmi ces projets, on peut citer les projets du réacteur Halden et du réacteur Dragon ainsi que le prototype de centrale Eurochemic pour le retraitement du combustible nucléaire usé. Cette première étape a pris naturellement fin lorsque l'énergie nucléaire est passée de la phase expérimentale au développement industriel et commercial. Toutefois, alors que les projets Eurochemic et de réacteur Dragon ont pris fin dans les décennies qui ont suivi, le projet de réacteur Halden a, quant à lui, progressivement évolué pour devenir un réseau technique international d'importance, qui continue à se développer aujourd'hui grâce au soutien d'un grand nombre d'organisations dans 20 pays. Il mène des programmes de recherche et de développement dans divers domaines de la sûreté nucléaire.

Dès 1957, le Conseil de l'OECE était néanmoins conscient que la responsabilité civile pour les dommages qui pourraient être provoqués par des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, de même que les difficultés à obtenir une assurance ou une autre forme de garantie financière pour couvrir cette responsabilité, étaient susceptibles de devenir dans les années à venir des problèmes majeurs. Ainsi, le Comité spécial de l'énergie nucléaire de l'OECE (maintenant le Comité de direction de l'énergie nucléaire) a créé un groupe de travail chargé de développer des propositions pour l'harmonisation des législations nucléaires en matière de responsabilité civile nucléaire et d'assurance.

Le Groupe de travail a été, par la suite, transformé en un Groupe d'experts gouvernementaux sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui deviendra lui-même le Comité du droit nucléaire (CDN). Ce groupe, composé de juristes, d'assureurs et de spécialistes s'est vu confier la tâche de rédiger une convention internationale sur la responsabilité civile nucléaire, l'indemnisation et la garantie financière qui établirait les principes fondamentaux qui guideraient toute législation nationale dans ce domaine. Les travaux du groupe ont été entrepris en consultation étroite avec les États-Unis, la CEEA, l'AIEA, le Comité européen des assurances, l'Union internationale des producteurs et des distributeurs d'énergie électrique – UNIPED (maintenant EURELECTRIC) et d'autres organisations notamment dans le domaine du transport.

La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris) a été adoptée par le Conseil de l'OECE en juillet 1960. Dans la décennie qui a suivi, le Groupe d'experts gouvernementaux de l'AEN sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire a consacré son travail à l'harmonisation de cette convention avec une autre convention similaire, la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, qui a été adoptée sous les auspices de l'AIEA en 1963. Cette harmonisation a été réalisée dans un premier temps par le biais d'un Protocole additionnel à la Convention de Paris, qui a été adopté en 1964.

De plus, en 1963, a été adoptée sous les auspices de l'AEEN la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris (Convention complémentaire de Bruxelles) dont l'objectif est de permettre une indemnisation complémentaire grâce à la mise à disposition de fonds publics pour les dommages nucléaires causés par un accident nucléaire auquel la Convention de Paris s'appliquerait. Sur la base des modifications apportées à la Convention de Paris par le Protocole additionnel de 1964, un autre Protocole additionnel a été rédigé et adopté pour la Convention complémentaire de Bruxelles.

À la fin des années 60, une fois la Convention de Paris et son Protocole additionnel entrés en vigueur<sup>5</sup>, le Groupe d'experts a consacré son temps et son énergie à l'étude de questions relatives à l'interprétation et la mise en œuvre des conventions internationales sur la responsabilité et l'indemnisation. Un modèle de certificat de garantie financière a été élaboré et a fait l'objet d'une Recommandation du Comité de direction de l'énergie nucléaire de l'Agence en 1968 ; juste après, le Comité a adopté des Recommandations relatives à l'application de la Convention de Paris aux accidents nucléaires survenant, et aux dommages subis en haute mer et aux dommages subis dans un État contractant même si l'accident nucléaire qui a causé ces dommages est survenu dans un État non contractant. D'autres recommandations et interprétations ont été adoptées par le Comité de direction de l'Agence durant cette même période prévoyant qu'un transporteur renonce à se prévaloir du droit de subrogation lorsqu'il a accepté les obligations d'un exploitant d'une installation nucléaire, simplifiant la question des polices d'assurance pour le transport de substances nucléaires, confirmant l'obligation de maintenir, pour faire face à une responsabilité civile, une garantie financière malgré le fait que le dommage est déjà couvert par une autre assurance ou garantie financière et excluant

---

5. La Convention de Paris et son Protocole additionnel de 1964 sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1968.



les petites quantités de substances nucléaires du champ d'application de la Convention de Paris<sup>6</sup>.

Le Comité a également entrepris, en coopération avec l'Organisation maritime internationale, des recherches importantes sur les questions liées au transport maritime de substances nucléaires. Une conférence internationale a été organisée en décembre 1971 par l'AEEN, l'OMI et l'AIEA au cours de laquelle a été adoptée la Convention relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime des matières nucléaires<sup>7</sup>. Cette convention a pour vocation de résoudre les conflits qui pourraient survenir en raison de l'application simultanée pour la question des dommages nucléaires de certaines conventions maritimes traitant de la responsabilité des propriétaires de navires et d'autres conventions qui placent la responsabilité sur les épaules de l'exploitant d'une installation vers laquelle ou en provenance de laquelle les matières sont transportées. La Convention de 1971 prévoit qu'une personne qui en vertu d'une convention internationale ou d'une loi nationale dans le domaine du transport maritime, est susceptible d'être rendue responsable d'un dommage causé par un accident nucléaire, est exonérée de sa responsabilité si l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable de ce dommage en vertu de la Convention de Paris, de la Convention de Vienne ou d'une loi nationale qui serait à tous égards aussi favorables aux personnes pouvant subir des dommages.

Au cours de ces premières années, l'Agence a également accompli d'autres réalisations, notamment dans le domaine de la protection radiologique. La santé publique et la sûreté ont toujours été des domaines prioritaires pour les gouvernements. Dans un premier temps, a été établi un Groupe de travail sur la santé publique et la sûreté afin de contribuer au développement de politiques en matière de protection radiologique et de réglementations pour la protection des travailleurs et du public. Des normes de base pour la protection contre les radiations, comprenant des mesures d'urgence, ont été adoptées par le Conseil de l'OECE en 1959 et révisées en 1962 afin de tenir compte des récents travaux et recommandations adoptées par la CIPR.

---

6. L'ensemble des Décisions, Recommandations et Interprétations adoptées par le Comité de direction de l'AEN relatives à l'application de la Convention de Paris sont réunies dans une publication intitulée Convention de Paris, Décisions, Recommandations, Interprétations, OCDE, 1990, ou peuvent être consultées à l'adresse [www.nea.fr/law/convention-de-paris-dec-rec-int.pdf](http://www.nea.fr/law/convention-de-paris-dec-rec-int.pdf). Les décisions sont juridiquement contraignantes pour les Parties contractantes à la Convention, les recommandations et interprétations ne le sont pas.

7. Adoptée le 17 décembre 1971, cette convention est entrée en vigueur le 15 juillet 1975.

Au cours des années 70 un certain nombre de décisions, juridiquement contraignantes, ont été adoptées par le Conseil de l'OCDE dans le domaine de la protection radiologique. Les normes de radioprotection ont été adoptées en ce qui concerne les montres radioluminescentes et les ampoules de tritium gazeux. Des normes provisoires de radioprotection ont été adoptées pour la conception, la construction, l'essai et le contrôle des stimulateurs cardiaques radioisotopiques et le Conseil a également adopté une Décision juridiquement contraignante visant à créer un mécanisme multilatéral de consultation et de surveillance pour l'évacuation en mer des déchets nucléaires. Le Comité de direction de l'énergie nucléaire a, pour sa part, adopté des Orientations relatives au contrôle des produits de consommation contenant des substances radioactives et des Orientations relatives à l'immersion en mer de déchets radioactifs.

Ces décisions et orientations ont été abrogées respectivement par le Conseil de l'OCDE et le Comité de direction de l'énergie nucléaire quelques décennies plus tard lorsque il a été reconnu que ces questions seraient mieux traitées par d'autres organisations internationales dans le domaine de la protection radiologique comme la CIPR, ou dans le cas de l'immersion des déchets radioactifs, l'Organisation maritime internationale. De fait, l'AEN a régulièrement fourni des orientations et prodigué des conseils à ses pays membres concernant l'interprétation des recommandations de la CIPR et a pris des mesures afin de garantir que les besoins et les interrogations des décideurs politiques, des autorités réglementaires et des praticiens dans le domaine de la protection radiologique soient pris en compte de manière appropriée dans ces recommandations.

Le contexte international change au milieu des années 70, les pays industrialisés étant durement touchés par l'augmentation des prix consécutive au premier choc pétrolier. Les priorités de travail de l'AEN sont modifiées de manière significative ; les positions des gouvernements et du public vis-à-vis de l'énergie nucléaire commencent à être influencées par des préoccupations en matière de sûreté et d'environnement. Une importance accrue a été accordée aux questions de protection radiologique, de sûreté des installations nucléaires, de gestion des déchets radioactifs ainsi qu'au cadre législatif et administratif nécessaire pour réglementer ces activités. De nouveaux comités ont été créés pour entreprendre les travaux envisagés dans ces domaines : le Comité sur la sûreté des installations nucléaires, le Comité de protection radiologique et de santé publique, le Comité sur la gestion des déchets radioactifs et le Comité chargé des études techniques et économiques sur le développement de l'énergie nucléaire et du cycle du combustible ont tous été établis à cette période.

## *Le temps des changements (1980-1990)*

Au cours de cette période l'AEN a poursuivi ses efforts en vue de promouvoir la coopération internationale. Le système de notification des incidents (*Incident Reporting System – IRS*) visant à l'échange d'informations concernant les accidents survenant lors de l'exploitation de réacteurs nucléaires a été créé par le Comité sur la sûreté des installations nucléaires de l'AEN, le Groupe commun AEN/AIEA sur l'uranium a été établi ainsi que le Comité sur les activités nucléaires réglementaires. L'AEN a également contribué au développement, en 1989, d'une échelle internationale des événements nucléaires ayant un impact sur la sûreté. Par la suite, l'AEN s'est associée à l'AIEA afin de développer en commun cette échelle. Depuis 1990, l'Échelle internationale des événements nucléaires (*International Nuclear Event Scale – INES*) est un instrument de base pour classer et faire un rapport sur les accidents et incidents et informer le public.

C'est également au cours de cette décennie que le Groupe d'experts gouvernementaux sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, désormais dénommé Comité du droit nucléaire, après s'être penché sur la question de la modernisation de la Convention de Paris et de la Convention de Bruxelles, a conclu qu'il serait nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications aux textes des conventions afin de maintenir l'efficacité du régime. En premier lieu, il a été convenu de remplacer l'unité de compte jusqu'alors basée sur le prix officiel de l'or par le Droit de tirage spécial du Fonds monétaire international. Dans un second temps, afin de contrebalancer les effets de l'inflation, il a été décidé d'augmenter les montants d'indemnisation établis par la Convention complémentaire de Bruxelles, à la fois pour la tranche nationale et la tranche internationale. Ensuite, il a été convenu d'adopter un certain nombre de modifications visant à faciliter la mise en œuvre des deux conventions et d'harmoniser leur application. Les Protocoles d'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles ont été adoptés par les Parties contractantes à ces instruments le 16 novembre 1982. Le Protocole de la Convention de Paris est entré en vigueur le 7 octobre 1988 et celui de la Convention complémentaire de Bruxelles le 1<sup>er</sup> août 1991.

Le Groupe d'experts a également étudié la question de l'application du régime de responsabilité civile nucléaire à la gestion à long terme des déchets radioactifs, ce qui l'a finalement amené à étudier les modalités d'application de la Convention de Paris aux installations de gestion des déchets radioactifs. Cette étude s'est conclue par l'adoption par le Comité de direction de l'AEN, en 1984, d'une Décision juridiquement contraignante relative à l'inclusion des installations destinées à l'évacuation des substances nucléaires dans le champ d'application de la Convention de Paris.

Entre 1980 et 1985, le Groupe d'experts a consacré un temps considérable à la rédaction d'une nouvelle recommandation sur la responsabilité du fait des dommages aux substances nucléaires en cours de transport, qui a été adoptée par le Comité de direction de l'AEN en 1981, ainsi que d'une nouvelle Interprétation établissant que les installations en cours de déclassement sont couvertes par le régime de la Convention de Paris<sup>8</sup>. Cette Interprétation a été suivie quelques années plus tard par une Décision du Comité de direction de l'énergie nucléaire permettant d'exclure des installations en cours de déclassement de l'application de la Convention de Paris lorsque sont satisfaites certaines conditions techniques.

Le 26 avril 1986 est survenu l'accident tragique de la centrale de Tchernobyl en Ukraine. Il a mis en évidence les limites et les défauts des régimes juridiques alors en place, à la fois en termes de prévention des accidents nucléaires et d'indemnisation des victimes une fois l'accident survenu. Cet accident et celui de Three Mile Island survenu en 1979 révèlent qu'il est nécessaire d'améliorer les approches dans les domaines de la sûreté et de la réglementation ainsi que de renforcer la coopération internationale afin de s'assurer que de tels évènements ne se reproduiront pas ou, tout du moins, seront traités de manière appropriée à l'avenir. Le Comité de direction de l'AEN s'est réuni en septembre 1986 pour examiner les informations à tirer de l'accident et a, entre autres, décidé de renforcer le travail de l'AEN dans le domaine de la responsabilité civile pour les dommages nucléaires. Le Comité du droit nucléaire a ainsi été chargé de réorienter ses travaux pour pallier aux insuffisances du régime de responsabilité civile nucléaire mises en lumière par l'accident de Tchernobyl.

Cette réorientation va se concrétiser, entre autres, par des interactions avec les autres organismes réglementaires internationaux en charge du développement de normes et d'orientations relatives aux activités nucléaires. Suite à la finalisation des nouvelles recommandations de la Commission internationale de protection radiologique (ICRP 60), par exemple, des experts dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la protection radiologique se sont rencontrés afin d'examiner les répercussions de ces recommandations sur les politiques réglementaires et en matière de sûreté nucléaire ainsi que pour discuter des interactions entre leurs disciplines respectives. Au cours de cette période, l'AEN, la Commission européenne, le Conseil d'assistance économique mutuelle, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'AIEA, l'Organisation internationale du travail, le Comité scientifique

---

8. La question du déclassement des installations devenait de plus en plus pertinente et concrète à mesure que vieillissaient les installations nucléaires.

des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants et l'Organisation mondiale de la santé ont coopéré afin de réviser les Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements (*Basic Safety Standards*).

Cette réorientation s'est également traduite par la réactivation des travaux, en coopération avec l'AIEA, en vue d'établir un lien entre les Conventions de Paris et de Vienne par l'établissement d'un Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris. Les travaux se sont conclus par l'adoption en 1988 de cet instrument et par son entrée en vigueur en 1992. Selon le Protocole, les droits à indemnisation accordés aux victimes des États parties au Protocole commun et à l'une des deux conventions seront les mêmes que ceux accordés aux victimes des États parties au Protocole commun et à l'autre convention. Il étend le champ d'application géographique de chaque convention pour couvrir les victimes dans les États parties à l'autre convention. Le Protocole commun assure également qu'une seule convention s'appliquera en cas d'accident nucléaire.

Le Groupe d'experts a également entrepris une autre étude, dans le contexte de l'accident de Tchernobyl, portant sur la question de l'intégration du coût des mesures préventives dans le concept du dommage nucléaire et, au même moment, il a commencé à envisager l'augmentation des montants de responsabilité de l'exploitant nucléaire et de la garantie financière correspondante.

L'AIEA a entrepris la révision de la Convention de Vienne entre la fin des années 80 et le début des années 90. Les États qui négociaient étaient alors déterminés à accompagner la révision de cette convention de l'adoption d'un système de réparation complémentaire des dommages nucléaires. Le Comité du droit nucléaire a suivi attentivement ces travaux de révision ainsi que la rédaction du Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et de la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, qui ont toutes deux été adoptées en septembre 1997.

Ces nouveaux instruments ont incité le Comité du droit nucléaire à envisager la révision de la Convention de Paris ainsi que de la Convention complémentaire de Bruxelles. Mais avant d'entreprendre cette révision le Comité de direction de l'AEN a adopté deux recommandations visant à être appliquées dans la période intérimaire. La première prévoit que les Parties contractantes qui fixent un montant de responsabilité réduit pour les installations et activités présentant des risques réduits doivent prendre des dispositions afin que des fonds publics soient prévus en vue de satisfaire les demandes

de réparation excédant le montant réduit, à concurrence du montant de responsabilité des exploitants en général. Par ailleurs, les Parties contractantes ont adopté un montant de responsabilité nettement plus élevé.

Ainsi, les travaux de modernisation des deux conventions ont été entamés en 1998. Y ont participé les Parties contractantes aux conventions ainsi que des observateurs de la Slovénie et de la Suisse qui ont fait part de leur intention de rejoindre les conventions révisées (Groupe CPPC). Tout au long des négociations, le Groupe CPPC a tenu le Comité du droit nucléaire régulièrement informé de l'avancement de ses travaux, jusqu'à leur finalisation, le 12 février 2004, avec l'adoption des Protocoles d'amendement de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles.

### *Le XXI<sup>e</sup> siècle : 2000-2010*

Pour la première fois, l'AEN a adopté un plan stratégique qui définit le rôle de l'Agence en tant que lieu d'échange d'informations et d'expériences, pôle d'excellence nucléaire et contributeur d'analyses et d'évaluations des politiques nucléaires. La coopération internationale par l'intermédiaire de l'AEN a largement contribué à maintenir ouverte l'option de l'énergie nucléaire au début de cette décennie, en aidant à préserver et développer les compétences scientifiques et techniques et en protégeant le capital humain tant sur le plan quantitatif que qualitatif. L'AEN est aujourd'hui active dans une grande diversité de domaines tels que la sûreté nucléaire et la réglementation, la gestion des déchets radioactifs, la protection radiologique et la santé publique, l'économie, les ressources et la technologie, les sciences nucléaires, les affaires juridiques, la banque de données et l'information et la communication.

Les événements du 11 Septembre 2001 aux États-Unis ont constitué un nouveau défi pour l'AEN qui s'est alors concentrée sur les questions liées au terrorisme. Pour répondre à ces nouvelles préoccupations, le CDN a entrepris une étude portant sur la couverture d'assurance des dommages résultant d'un accident nucléaire causé par un acte de terrorisme et visant à déterminer comment les obstacles à cette couverture pourraient être surmontés. D'autres nouveaux sujets sont apparus, reflets des nouvelles préoccupations des pays membres ou de l'évolution des technologies. Une étude sur la responsabilité et la garantie financière pour les installations de fusion nucléaire a été entreprise à la demande de la France, pays hôte du futur réacteur ITER. Plus récemment, le CDN s'est intéressé à la Convention d'Aarhus, sa mise en œuvre et son influence sur les projets et activités nucléaires.

Ce panorama des activités ne serait pas complet si l'on omettait de mentionner le rôle essentiel du CDN en tant que forum pour l'échange

d'informations entre les États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales, non seulement dans le domaine de la responsabilité civile nucléaire mais également du droit nucléaire en général. Le CDN diffuse régulièrement des informations sur la rédaction des nouveaux instruments internationaux dans le domaine du droit nucléaire ainsi que sur les réglementations qui pourraient avoir des répercussions sur les activités nucléaires (en particulier la législation de la Communauté européenne et les codes et conventions de l'AIEA). Il se penche aussi régulièrement sur les développements des législations et réglementations nationales adoptées par les pays membres et observateurs.

Au début de cette décennie, l'AEN a mis en place un Forum sur la confiance des Parties prenantes visant à faciliter le partage d'expérience entre les pays membres en ce qui concerne la dimension sociale de la gestion des déchets radioactifs. D'importantes activités impliquant des Parties prenantes ont été entreprises dans le domaine de la protection radiologique, notamment en connexion avec le rôle joué par le Comité de protection radiologique et de santé publique pour le développement des nouvelles recommandations de la CIPR qui auront, dans l'avenir, une grande influence sur les réglementations nationales et les normes internationales de protection radiologique.

Au cours de cette même période ont été créés le Système d'information sur la radioexposition professionnelle (ISOE) et le Système de notification et d'analyse des incidents relatifs au cycle du combustible, le premier exercice international d'urgence nucléaire (INEX) a eu lieu et l'École internationale du droit nucléaire (EIDN) a été lancée.

En outre, l'AEN a été invitée à assurer le secrétariat technique du Forum international de génération IV (GIF), initiative de coopération internationale afin de mettre au point les recherches voulues afin de tester la faisabilité et le rendement des filières nucléaires de génération IV et d'en assurer la disponibilité à des fins industrielles. L'Accord-cadre prévoit que le Secrétaire général de l'OCDE en est le dépositaire. L'AEN remplit également la fonction de secrétariat et fournit une assistance juridique au comité établi en vertu de l'Accord-cadre et du Protocole pour un programme multilatéral environnemental dans le domaine nucléaire en Fédération de Russie, le Secrétaire général de l'OCDE étant co-dépositaire de cet Accord-cadre. Enfin, l'AEN assure le secrétariat technique du Programme multilatéral d'évaluation des conceptions (MDEP) en vertu duquel dix pays partagent les ressources et les connaissances pour l'examen des conceptions de sûreté des nouveaux réacteurs afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus.

## *Les perspectives*

L'AEN possède maintenant un demi-siècle d'expérience. Ces 50 dernières années sont le témoin des accomplissements de l'AEN pour le renforcement de la sûreté, élément essentiel d'une utilisation sûre de l'énergie nucléaire, de ses compétences et de sa détermination pour la réalisation de ses programmes dans un environnement politique, économique et social en constante évolution et de sa capacité à fournir de nouveaux services à des pays membres désireux de contribuer, dans un contexte multilatéral, au développement de la nouvelle génération de centrales nucléaires et des cycles du combustible nucléaire liés. Son objectif a consisté à répondre de manière efficace et rapide aux défis posés par les événements internationaux survenus au cours de cette période.

L'AEN est un acteur reconnu sur la scène intergouvernementale de la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire, regroupant les pays membres de l'OCDE et des pays non-membres dans le monde entier. Son initiative actuelle d'élargissement de la coopération avec les pays émergents qui auront besoin de grandes capacités de production d'énergie pour alimenter leur développement économique, tout en réduisant les impacts sur l'environnement, tombe à point nommé, alors que l'énergie nucléaire est reconnue comme une composante essentielle du bouquet énergétique mondial.

Nombreuses sont les tâches qu'il reste à accomplir pour l'Agence alors que ses pays membres font face à de nouveaux défis. Le Secrétariat de l'AEN est impatient de travailler avec l'ensemble des comités de l'Agence afin de relever ces défis.



# La Communauté européenne de l'énergie atomique, son droit primaire et son droit dérivé

*par Wolfgang Kilb\**

**L**e Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Traité Euratom)<sup>1</sup> est, dans le domaine de l'énergie nucléaire, le droit primaire qui lie les 27 États membres de l'Union européenne et près de 500 millions de personnes. Il constitue le fondement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire de deux États disposant de l'arme nucléaire<sup>2</sup>, de 15 pays<sup>3</sup> ayant recours à l'énergie nucléaire pour la production d'électricité et il remplit, dans l'ensemble des États membres, de nombreux autres objectifs tels que la protection sanitaire et la sûreté. Avec un total de presque 150 centrales

---

\* Master de droit. L'auteur est juriste sénior auprès de la Direction générale énergie (Direction énergie nucléaire) de la Commission européenne. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne peuvent en aucun cas être considérées comme une position officielle de la Commission européenne. Les opinions exprimées et les faits mentionnés dans cet article sont de la responsabilité de leur auteur.

1. Version consolidée au J.O. C 84 du 30 mars 2010 ; synthèse disponible à : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_euratom\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_fr.htm)
2. France et Royaume-Uni.
3. Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni, République slovaque, Slovénie, Suède, République tchèque.

nucléaires<sup>4</sup>, produisant environ un tiers de ses besoins en électricité, l'Union européenne est le premier producteur mondial d'électricité nucléaire<sup>5</sup>.

Depuis son entrée en vigueur en 1958, le Traité Euratom est resté largement inchangé alors que la Communauté économique européenne (CEE) s'est transformée en Communauté européenne (CE) et récemment en Union européenne (UE)<sup>6</sup>. L'autre traité fondateur, le Traité établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier a expiré en 2002 et a été absorbé par le Traité CE/UE. Par contraste, les seules modifications apportées jusqu'à présent au Traité Euratom ont consisté à le mettre en conformité avec les modifications institutionnelles des derniers traités, à savoir le Traité de fusion de 1965, l'Acte unique européen de 1986, le Traité de Maastricht de 1992, le Traité d'Amsterdam de 1997, le Traité de Nice de 2001 et le Traité de Lisbonne de 2007<sup>7</sup>. Les dispositions de fond du traité sont restées pour l'essentiel les mêmes qu'en 1958. Le Traité de Lisbonne de 2007<sup>8</sup> est la dernière étape afin de moderniser et d'adapter l'Union européenne aux exigences découlant d'une Union européenne élargie et plus diversifiée sur le plan supranational. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Il est certain que le Traité Euratom n'est pas entièrement déconnecté du reste de l'Union européenne avec ses deux bases juridiques de droit primaire à savoir le Traité sur l'Union européenne (Traité UE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>9</sup>. Bien que le droit primaire de la Communauté européenne de l'énergie nucléaire (CEEA) reste en grande partie inchangé, il existe un certain nombre d'aspects juridiques qui méritent discussion. L'article traite, d'une part, *du status quo* des droits primaire et dérivé de la CEEA, et d'autre part, des nombreuses questions clés sur le plan politico-juridique découlant du fait que la CEEA demeure une construction

---

4. En date de juillet 2010.

5. Voir le Rapport du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire, juillet 2009, p. 4, (en anglais) [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/ensreg/doc/2009\\_ensreg\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/ensreg/doc/2009_ensreg_report.pdf) et Kriener, Manfred, « Kernkraft gegen Klimawandel ? », Petermann, Jürgen (éditeur), *Sichere Energie im 21. Jahrhundert*, Hamburg: Hoffmann und Campe (2008), p. 159 (160).

6. J.O. C 325 du 24 décembre 2002.

7. Voir sur l'évolution de l'intégration européenne : Oppermann, Thomas, *Europarecht*, München, C.H. Beck, 3<sup>e</sup> édition (2005), pp. 1-19.

8. J.O. C 115 du 9 mai 2008 (version consolidée du Traité de Lisbonne).

9. J.O. C 115 du 9 mai 2008 (versions consolidées des deux traités – Traités UE et TFUE).

juridique distincte. Alors que la première partie, destinée à des lecteurs disposant de peu de connaissances sur le droit européen, est de nature descriptive et éducationnelle, la deuxième partie s'adresse à des lecteurs disposant de bonnes connaissances sur le droit européen. En conclusion l'article tentera de se projeter dans l'avenir.

### ***A. Le cadre juridique en vertu du Traité Euratom***

La première partie de cette étude traite du Traité Euratom en tant que droit primaire ainsi que des dispositions plus détaillées de droit dérivé adoptées sur la base de celui-ci. L'étude se poursuit dans une deuxième partie par une discussion portant sur un certain nombre de points juridiques, qui ne feront certainement pas uniquement l'objet d'un débat juridique et politique mais seront potentiellement à l'avenir soumis à un contrôle juridictionnel.

Dans un premier temps et avant de présenter le cadre législatif d'Euratom, il convient d'expliquer ce que l'on entend par « supranational » et « intergouvernemental ».

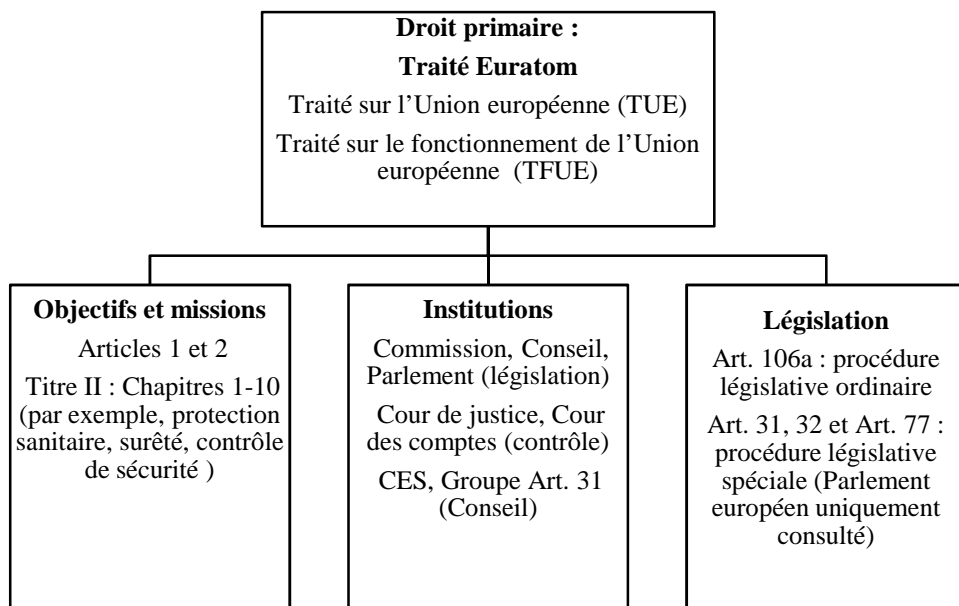
La coopération supranationale et la coopération intergouvernementale sont toutes deux menées entre les États membres de l'UE. Ce qui rend l'UE unique c'est son caractère supranational qui signifie que les pouvoirs des États membres dans des domaines divers sont délégués aux institutions de l'UE et que les règles adoptées au niveau de l'UE dans le cadre de procédures et de pouvoirs définis lient les États membres et confèrent des droits et obligations aux citoyens. La plupart des domaines couverts par le TFUE et le Traité Euratom font l'objet de coopération supranationale. La coopération intergouvernementale est la forme traditionnelle de coopération internationale entre des États souverains. Les règles sont adoptées par les États, par exemple, lors de réunions du Conseil européen et ne lient les États qu'en ce qui concerne l'obligation d'approuver les règles sur le plan national, avant que celles-ci puissent être applicables aux citoyens. Seules certaines questions font l'objet d'accords intergouvernementaux, telles que les questions de défense et de sécurité.

Cette partie traite du Traité Euratom en tant que droit primaire européen, y compris des récentes modifications introduites par le Traité de Lisbonne et sa relation avec les autres traités. Le droit dérivé, à savoir les règlements, directives, décisions et le droit mou dont le Traité Euratom est la base juridique, sera également présenté.

## I. Le droit primaire

Le droit primaire représente la source première suprême du droit dans l'Union européenne. Il se compose pour l'essentiel des traités fondateurs et est directement applicable dans les États membres de l'UE. Cette partie définit (a) les relations entre les trois traités fondateurs, l'un d'entre eux étant le Traité Euratom, (b) son objectif et ses missions, (c) ses institutions et (d) les procédures législatives.

**Tableau 1 : Droit primaire**



### 1. La relation entre les trois traités constituant le droit primaire dans le domaine de l'énergie

La Communauté européenne de l'énergie atomique est fondée sur le Traité Euratom et existe en tant qu'entité juridique distincte aux côtés de l'Union européenne reposant à la fois sur le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ceci est réaffirmé dans le Préambule au Protocole n° 2 du Traité de Lisbonne modifiant le Traité Euratom<sup>10</sup>. Toutefois les trois traités ne peuvent pas être strictement séparés car

---

10. « Rappelant qu'il importe que les dispositions du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique continuent de produire pleinement leurs effets juridiques ».

non seulement ils sont liés par plusieurs dispositions juridiques mais ils ont également des institutions communes. Dans le domaine de l'énergie, les dispositions clés sont les suivantes :

**Article 4 (2) (i) TFUE**

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux Articles 3 et 6.
2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants:

[...]

i) l'énergie ;

L'énergie est un domaine « type » de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres puisqu'il ne s'agit pas d'un domaine relevant de la compétence exclusive<sup>11</sup> de l'UE ni d'un domaine dans lequel l'Union européenne dispose d'une compétence pour compléter l'action des États membres<sup>12</sup>.

**Article 194 TFUE**

1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :
  - (a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
  - (b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;
  - (c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et
  - (d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

---

11. Article 3 : Union douanière, règles de concurrence, politique monétaire, pêche, politique commerciale.

12. Article 6 : Santé, industrie, culture, tourisme, éducation.

2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'Article 192, paragraphe 2, point c).

L'énergie a ainsi évolué pour devenir une politique à part entière, alors que par le passé, les initiatives de l'Union européenne en matière législative dans ce domaine devaient prendre appui sur d'autres dispositions juridiques telles que le rapprochement des législations<sup>13</sup>, les réseaux transeuropéens<sup>14</sup> ou l'environnement<sup>15</sup>.

#### ***Article 106a du Traité Euratom***

1. L'Article 7, les Articles 13 à 19, l'Article 48, para. 2 à 5, et les Articles 49 et 50, du traité sur l'Union européenne, l'Article 15, les Articles 223 à 236, les Articles 237 à 244, l'Article 245, les Articles 246 à 270, les Articles 272, 273 et 274, les Articles 277 à 281, les Articles 285 à 304, les Articles 310 à 320, les Articles 322 à 325 et les Articles 336, 342 et 344, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le protocole sur les dispositions transitoires, s'appliquent au présent traité.
2. Dans le cadre du présent traité, les références à l'Union, au «traité sur l'Union européenne», au «traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» ou aux «traités» dans les dispositions visées au paragraphe 1 ainsi que celles des protocoles annexés tant auxdits traités qu'au présent traité sont à lire, respectivement, comme des références à la Communauté européenne de l'énergie atomique et au présent traité.

---

13. Article 94 et suivants, Traité CE.

14. Article 154 et suivants, Traité CE.

15. Article 174 et suivants, Traité CE.

3. Les dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne dérogent pas aux dispositions du présent traité.

Il s'agit de la disposition centrale qui rend un certain nombre de dispositions du Traité UE et du TFUE découlant du Traité de Lisbonne directement applicables au Traité Euratom. En détail, elles concernent :

- La défense des valeurs de l'Union européenne (Article 7 Traité UE) ;
- La procédure de révision ordinaire (Article 48(2)-(5), Traité UE) ; demande et admission au sein de l'UE (Article 49, Traité UE) et retrait de l'UE (Article 50, Traité UE) ;
- Le cadre institutionnel (Articles 13-19 Traité UE), par exemple, le fonctionnement du Parlement européen (Articles 223-236, TFUE), du Conseil (Articles 237-243, TFUE), de la Commission (Articles 244-250, TFUE), de la Cour de justice (Articles 251-281, TFUE), de la Cour des comptes (Articles 285-287, TFUE) et du Comité économique et social (Articles 300-304, TFUE) ;
- Les actes juridiques et les procédures d'adoption (Articles 288-299 TFUE) et les dispositions financières (Articles 310-325, TFUE) ;
- Les règles concernant le personnel (Article 336 TFUE), le régime linguistique (Article 342, TFUE) et le règlement des différends (Article 344, TFUE).

Une grande partie de ces modifications ne constituent que des changements institutionnels ou des modifications visant à mettre le Traité Euratom – comme cela a été fait auparavant – en conformité avec les dispositions générales du Traité UE et du TFUE, tout en conservant inchangées les dispositions de fond et les spécificités du Traité Euratom.

## **2. Les objectifs et les missions du Traité Euratom**

Le Traité Euratom confère aux institutions européennes une vaste étendue de compétences dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. En favorisant la coopération entre les États membres dans ce domaine stratégique, le Traité Euratom leur a permis, depuis plus de 50 ans, de partager les ressources nécessaires au développement de l'énergie nucléaire en Europe – depuis le financement jusqu'aux matières fissiles en passant par les

connaissances scientifiques. Qu'il s'agisse du cycle du combustible nucléaire ou des activités industrielles ou médicales, ses dispositions encadrent, régulent et contrôlent la majorité des activités nucléaires civiles (voir l'Article 1 du Traité Euratom sur la mission de la Communauté de « contribuer à l'élévation du niveau de vie dans les États membres » ainsi que l'Article 2)<sup>16</sup>.

Les missions énumérées à l'Article 2 du Traité Euratom sont les suivantes :

- promouvoir la recherche et le développement tout en assurant la diffusion des connaissances techniques (Articles 4-29) ;
- établir des normes de sûreté uniformes pour la protection de la population et des travailleurs ainsi que veiller à leur application (Articles 30-39) ;
- faciliter les investissements et promouvoir les initiatives des entreprises dans le domaine de l'énergie nucléaire (Articles 40-51) ;
- veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de matières nucléaires dans la Communauté (Articles 52-76) ;
- garantir que les matières nucléaires ne sont pas détournées des fins auxquelles elles sont destinées (Articles 77-85) ;
- exercer le droit de propriété qui lui est reconnu sur les matières fissiles spéciales (Articles 86-91) ;
- assurer de larges débouchés et l'accès à de meilleurs moyens techniques, par la création d'un marché commun nucléaire (Articles 92-100) ; et
- établir avec les autres pays et les organisations internationales des relations susceptibles de promouvoir le progrès dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (Articles 101 à 106).

Désormais, les missions correspondent aux chapitres suivants du Traité Euratom<sup>17</sup> :

---

16. Voir « Euratom – 50 ans d'énergie nucléaire au service de l'Europe », Communautés européennes (2007), pp. 4, 9, 10 et 18.

17. Voir Prieto Nuria, « Security of Supply in the Euratom Treaty », Travaux de recherche-Doctorat, Programme d'études européennes, Fundacion Ortega y Gasset, Madrid, Espagne, Octobre 2005, p. 23.



**Tableau 2 : Objectifs et missions**

| Article 2 | Contenu  | Chapitre correspondant dans le Titre II, dispositions favorisant le progrès dans le domaine de l'énergie nucléaire |                               |
|-----------|--|--|-------------------------------|
| a)        | Développement de la recherche                                  | Chapitre 1   | Développement de la recherche |
|           |  | Chapitre 2   | Diffusion des connaissances   |
| b)        | Protection de la santé   | Chapitre 3   | Protection sanitaire          |
| c)        | Faciliter les investissements                                  | Chapitre 4   | Les investissements           |
|           |  | Chapitre 5   | Les entreprises communes      |
| d)        | Sécurité d'approvisionnement                                   | Chapitre 6   | L'approvisionnement           |
| e)        | Contrôle de sécurité   | Chapitre 7   | Le contrôle de sécurité       |
| f)        | Interventions dans le marché externe                           | Chapitre 8   | Le régime de propriété        |
| g)        | Libéralisation du marché interne                               | Chapitre 9   | Le marché commun nucléaire    |
| h)        | Les relations extérieures et les organisations internationales | Chapitre 10  | Les relations extérieures     |

**a. La protection sanitaire (protection radiologique)**

L'objectif général de la protection radiologique est de protéger la santé de la population et des travailleurs exposés contre les dangers des rayonnements ionisants émanant de pratiques utilisant des rayonnements ou de substances radioactives, par exemple des activités médicales et industrielles ainsi que du cycle du combustible nucléaire. En plus des sources naturelles de rayonnements dans l'environnement s'ajoute la radioactivité artificielle. À cette fin, une grande diversité de législation dérivée a été adoptée en vertu de l'Article 31 du Traité Euratom et sera décrite ultérieurement.

## **b. Le contrôle de sécurité**

Le droit primaire établit les principaux droits et obligations d'une part des inspecteurs de la Commission en charge du contrôle de sécurité et, d'autre part, des exploitants nucléaires et des États membres.

Les inspecteurs Euratom sont « chargés de se faire présenter et de vérifier la comptabilité mentionnée à l'Article 79 » (Article 82 Traité Euratom). Il s'agit de « relevés d'opérations en vue de permettre la comptabilité des minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales, utilisés ou produits. » (Article 79(1) Traité Euratom). Les inspecteurs « ont à tout moment accès à tout lieu, à tout élément d'information et auprès de toutes les personnes qui [...] s'occupent de matières, équipements ou installations soumis au contrôle [...] dans la mesure nécessaire pour contrôler les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales [...] », et « les inspecteurs ne [doivent pas être] retardés ou autrement gênés dans l'exercice de leurs fonctions » (Article 81(2), Traité Euratom).

Cela correspond aux droits et obligations des exploitants et des États membres sur le territoire desquels sont situées des installations nucléaires vis à vis des inspecteurs d'Euratom : ils ne peuvent qu'exiger « la présentation d'un document établissant leur qualité » et peuvent demander que « les inspecteurs soient accompagnés des représentants des autorités de cet État » (Article 81(2) Traité Euratom). De façon plus générale, il appartient à l'État membre de prendre « toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité [...] et de « [faciliter à la Communauté] l'accomplissement de sa mission ». Formulé autrement, ils doivent « [s'abstenir] de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité ».

La législation dérivée adoptée en vertu de l'Article 79 du Traité Euratom ainsi que des exemples d'infractions en vertu des Articles 82 et 83 du Traité Euratom sont décrites ci-dessous.

## **3. Les institutions du Traité Euratom**

### **a. Panorama**

Les principales institutions en vertu de l'Article 13(1) du Traité sur l'Union européenne (Traité UE) sont le Parlement européen<sup>18</sup>, le Conseil européen<sup>19</sup>, le

---

18. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

19. [www.european-council.europa.eu](http://www.european-council.europa.eu).

Conseil<sup>20</sup>, la Commission européenne<sup>21</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne<sup>22</sup> et la Cour des comptes<sup>23</sup>. L'Article 13(4) du Traité UE définit le Comité économique et social<sup>24</sup> comme un organisme consultatif. Il s'agit des institutions communes à l'Union européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique. De plus, l'Article 13 du Traité UE crée également un Comité des régions<sup>25</sup> ainsi qu'une Banque centrale européenne<sup>26</sup> qui n'interviennent pas dans le contexte de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Le Traité Euratom a créé des entités spécifiques qui soutiennent et complètent les actions des institutions mentionnées ci-dessus, telles qu'un Centre commun de recherches nucléaires à l'Article 8, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom créée par l'Article 52, le Comité scientifique et technique par l'Article 134 et le Groupe d'experts scientifiques en matière de santé publique par l'Article 31.

## ***b. Les missions***

Les missions premières des principales institutions sont les suivantes :

- Le Conseil européen est l'institution de l'Union européenne qui réunit les Chefs d'état ou de gouvernement des États membres. Il définit les orientations politiques et les priorités des politiques en matière d'énergie nucléaire (Article 15, Traité UE).
- La Commission (agissant en tant que collège de 27 commissaires) promeut l'intérêt général de l'Union et dispose seule du pouvoir de proposition des actes législatifs (Article 17, Traité UE). Dans son rôle de « gardienne des traités », la Commission surveille l'application du droit de l'Union (Article 17(1), 3<sup>e</sup> phrase Traité UE).

---

20. [www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=&lang=fr](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=&lang=fr).

21. [http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm).

22. [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1\\_6308](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308).

23. [http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca\\_main\\_pages/splash\\_page](http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/splash_page).

24. [www.eesc.europa.eu/index\\_fr.asp](http://www.eesc.europa.eu/index_fr.asp).

25. [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

26. [www.ecb.int/ecb/html/index.fr.html](http://www.ecb.int/ecb/html/index.fr.html).

- Le Conseil (des ministres) est composé d'un représentant de chaque État membre et exerce des fonctions législatives et budgétaires (Article 16, Traité UE).
- Le Parlement européen représente les citoyens des 27 États membres de l'Union et exerce, en principe, conjointement avec le Conseil les fonctions législatives (Article 14, Traité UE). Toutefois, dans le cadre des procédures législatives spéciales en vertu du Traité Euratom il exerce simplement des fonctions consultatives, comparables aux fonctions consultatives exercées par le Comité économique et social (Article 13(4), Traité UE).
- La Cour de justice de l'Union européenne (comprenant la Cour de justice, le Tribunal et les tribunaux spécialisés) assure le respect du droit dans l'application et l'interprétation des traités (y compris du droit dérivé) (Article 13 (1), Article 19, Traité UE, Articles 251 et suivants TFUE).
- La Cour des comptes, indépendante, (composée d'un représentant de chaque état membre) assure le contrôle des comptes de l'Union (Article 285, TFUE) en examinant les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l' Union (Article 287(1), TFUE).
- Une caractéristique propre au Traité Euratom est le Groupe consultatif d'experts scientifiques en matière de santé publique (Article 31, Traité Euratom).

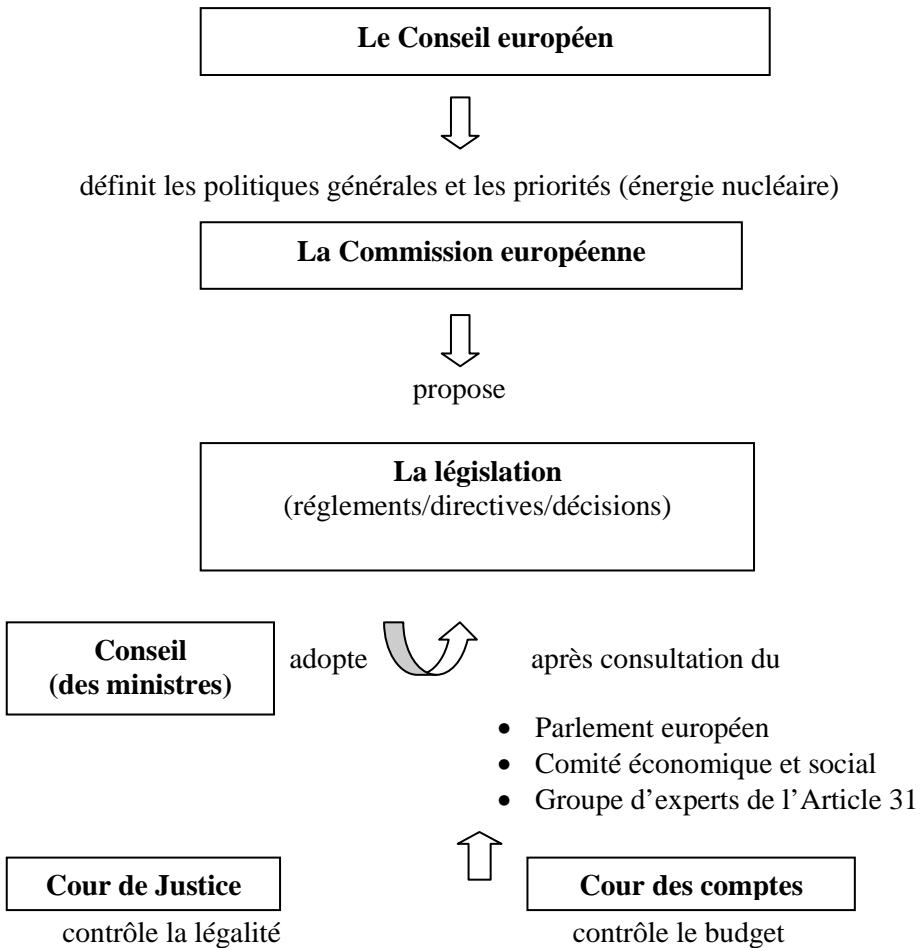
**Tableau 3 : Institutions**

| <b>Institution</b>    | <b>Base juridique</b>   | <b>Mission dans le cadre de la CEEA</b>   |
|-----------------------|---|---|
| Conseil européen      | Art. 13, 15 Traité UE<br>Art. 235, 236 TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom                 | Définit les orientations politiques générales et les priorités  |
| Commission européenne | Art. 13, 17 Traité UE<br>Art. 244 <i>et suivants</i> . TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom | Prend des initiatives dans l'intérêt général de l'Union (initiatives législatives) et elle veille à l'application des traités (« Gardienne des traités ») |

| <b>Institution</b>   | <b>Base juridique</b>   | <b>Mission dans le cadre de la CEEA</b>  |
|--|---|--|
| Conseil (des Ministres)  | Art. 13, 16 Traité UE<br>Art. 237 <i>et suivants.</i> TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom  | Compétence législative et budgétaire   |
| Parlement européen   | Art. 13, 14 Traité UE<br>Art. 223 <i>et suivants.</i> TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom  | Compétence législative (consultative uniquement) et budgétaire   |
| Comité économique et social  | Art. 13 Traité UE<br>Art. 300, 301 <i>et suivants.</i> TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom | Fonction consultative (en tant que représentant de la société civile)  |
| Cour de justice de l'Union européenne, comprenant<br><br>1. La Cour de justice<br><br>2. Le Tribunal<br><br>3. Les Tribunaux spécialisés | Art. 13, 19 Traité UE<br>Art. 251 <i>et suivants.</i> TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom  | Assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du droit européen (contrôle juridictionnel administratif et constitutionnel) |
| La Cour des comptes  | Art. 13 Traité UE<br>Art. 285 <i>et suivants.</i> TFUE<br>Art. 106a Traité Euratom      | Contrôle budgétaire  |
|  | <b>Spécifiques à la Communauté européenne de l'énergie atomique</b>                     |  |
| Centre commun de recherches nucléaires   | Art. 8 Traité Euratom   | Assure l'exécution de programmes de recherche et des autres tâches que lui confie la Commission  |

|  | <b>Spécifiques à la<br/>Communauté européenne<br/>de l'énergie atomique</b> |   |
|--|---|---|
| Agence d'approvisionnement d'Euratom           | Art. 52 et suivants. Traité Euratom   | Garantit un accès équitable aux minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales (sous le contrôle de la Commission)                      |
| Comité scientifique et technique               | Art. 134 Traité Euratom   | Conseille la Commission sur consultation  |
| Groupes d'experts en matière de santé publique | Art. 31 Traité Euratom  | Conseille la Commission sur les normes de base en matière de santé publique   |
|  | <b>Pas de rôle dans le cadre d'Euratom</b>                                  |   |
| Comité des régions                             | Art. 13 Traité UE<br>Art. 300, 305 <i>et suivants</i> .<br>TFUE             | Fonction consultative (en tant que représentant des entités locales et régionales)  |
| Banque centrale européenne                     | Art. 13 Traité UE<br>Art. 127 <i>et suivants</i> . TFUE<br>282-284 TFUE     | Politique monétaire (en priorité la stabilité des prix et soutien aux politiques économiques générales) et émission des billets de banque en euro |

**Tableau 4 : Institutions intervenant dans la procédure législative**



#### **4. Les procédures législatives en vertu du Traité Euratom**

Contrairement à la plupart des domaines politiques en vertu du TFUE, où prédomine la procédure de co-décision entre les deux législateurs que sont le Conseil des ministres et le Parlement (Article 189(1), TFUE), la CEEA – bien que la procédure législative ordinaire soit en principe applicable (Article 106a, Traité Euratom) – a de fait conservé l'équilibre des pouvoirs initial de 1957 qui prévoit le maintien des procédures législatives spéciales (Articles 31, 32 et 79 du Traité Euratom). Ainsi, le Conseil légifère sur proposition de la Commission. Le Parlement et le Comité économique et social ont simplement une fonction consultative.

**Tableau 5 : Législation**

|   | <b>Traité UE/TFUE</b>   | <b>CEEA</b>   |
|---|---|---|
| 1. Travaux préparatoires  | « Livre blanc »<br>« Livre vert »   | Experts techniques,<br>par exemple Groupe de<br>l'Art. 31   |
| 2. Droit d'initiative   | Uniquement la Commission<br>européenne<br>Art. 17(2) Traité UE<br>Art. 289 TFUE   | Uniquement la<br>Commission européenne<br>Art. 106a Traité Euratom  |
| 3. Actes juridiques <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Règlement</i> (obligatoire et directement applicable à tous les États membres)</li> <li>▪ <i>Directive</i> (obligation de résultat mais les États membres sont libres quant à la forme et à la méthode pour y parvenir)</li> <li>▪ <i>Décision</i> (contraignante pour ses destinataires)</li> <li>▪ <i>Recommandation</i> (non obligatoire – droit mou)</li> <li>▪ <i>Opinion</i> (non obligatoire – droit mou)</li> </ul> | Art. 288 TFUE<br><br>Art. 296 TFUE  | Art. 106a Traité Euratom  |
| 4. Choix de la procédure  | Règle :<br>Procédure législative ordinaire<br>Art. 289(1) TFUE<br><br>Exception :<br>Procédure législative spéciale<br>Art. 289(2) TFUE   | Règle :<br>Procédure législative ordinaire, Art. 106a Traité Euratom<br>De fait : Traité Euratom comme droit spécial<br>Procédures législatives spéciales, par exemple. Articles 31, 32, 79 |
| 5. Acteurs  | La Commission propose, le Conseil et le Parlement européen légifèrent (co-décision), Art. 294<br>Le Comité économique et social (Art. 304 TFUE) et le Comité des régions (Art. 307 TFUE) sont consultés « dans les cas prévus par les traités » | La Commission propose<br>Le Conseil légifère seul [par exemple, Art. 79(3)]<br>Le Parlement européen, le Comité économique et social et le Groupe de l'Article 31 sont consultés            |

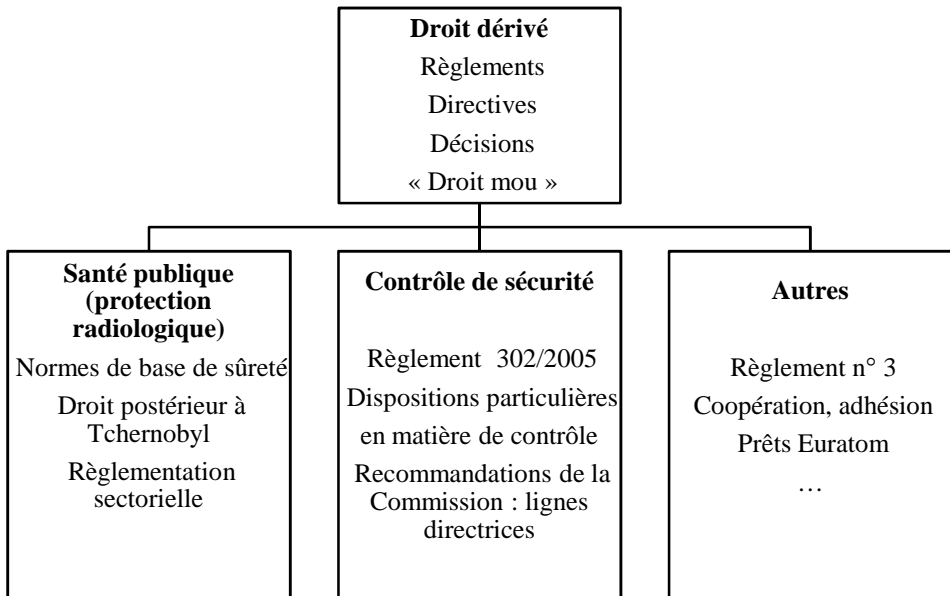


|                            | <b>Traité UE/TFUE</b>  | <b>CEEA</b>   |
|----------------------------|--|---|
| 6. Formalités              | Signature par les Présidents du Conseil et du Parlement<br>Publication au <i>Journal officiel</i><br>Art. 297 TFUE | Signature par le Président du Conseil<br>Publication au <i>Journal officiel</i><br>Art. 106a Traité Euratom |
| 7. Contrôle juridictionnel | Cour de justice<br>Art. 263 TFUE   | Cour de justice<br>Art. 106a Traité Euratom   |

## **II. Le droit dérivé fondé sur le Traité Euratom**

Cette partie donne un aperçu du droit dérivé fondé sur le Traité Euratom.

**Tableau 6 : Droit dérivé**



## **1. La protection sanitaire – protection radiologique**

En tant qu'institution de la Communauté européenne de l'énergie atomique, les principales activités législatives de la Commission européenne sont<sup>27</sup> :

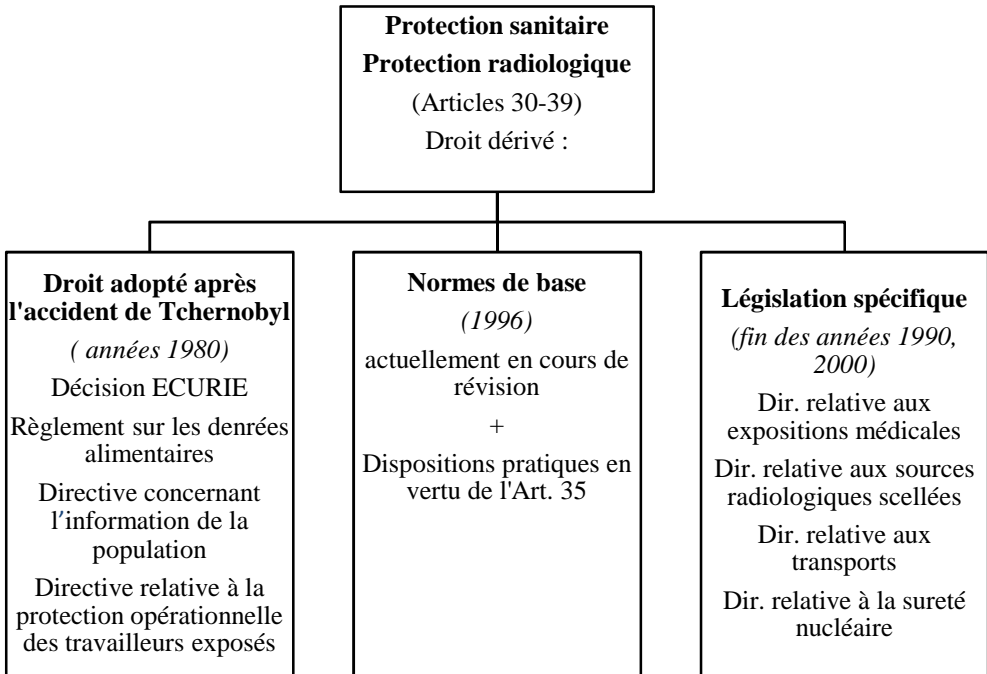
- de proposer et mettre en œuvre le droit de la communauté sur les questions de protection radiologique et de coordonner les travaux par le biais de réunions d'experts indépendants ;
- de contrôler l'application juridique et opérationnelle du droit de la Communauté ;
- d'élaborer les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs ;
- de vérifier que les États membres remplissent leurs obligations relatives au contrôle de la radioactivité dans l'environnement ;
- d'établir un système permettant l'échange rapide d'informations en cas d'accident nucléaire ;
- d'assurer l'application des niveaux maximaux admissibles de radioactivité dans les denrées alimentaires adoptés après l'accident de Tchernobyl et adopter des niveaux similaires en cas de nouvel accident.

La Communauté européenne de l'énergie atomique a adopté la plupart de son droit dérivé sur le fondement des Articles 31 et 32 du Traité Euratom, c'est-à-dire dans le domaine de la protection sanitaire.

---

27. Pour plus de détails, voir (en anglais) : [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radiation\\_protection/radiation\\_protection\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radiation_protection/radiation_protection_en.htm).

**Tableau 7 : Législation en matière de protection sanitaire  
(protection radiologique)**



**a. La législation suivant l'accident de Tchernobyl – fin des années 80**

Historiquement, il est possible de distinguer deux périodes d'activité législative. D'un côté, la période suivant l'accident de Tchernobyl, fin des années 1980, au cours de laquelle ont été adoptés rapidement un certain nombre de textes fondamentaux du droit dérivé afin de faire face aux dangers imminents liés à la catastrophe. Ainsi, le besoin urgent d'un système d'alerte au niveau européen, la question de savoir comment faire face aux produits alimentaires potentiellement contaminés, comment alerter la population et les questions de protection des professionnels ont conduit à l'adoption des textes suivants :

- Décision ECURIE de 1987<sup>28</sup> ;

---

.28. Décision 87/600/Euratom du Conseil du 14 décembre 1987 concernant les modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique, J.O. L 371, 30 décembre 1987, pp. 76-78.

- Règlement sur les denrées alimentaires de 1987<sup>29</sup> ;
- Directive concernant l'information de la population<sup>30</sup> ; et
- Directive de 1990 relative à la protection des travailleurs extérieurs<sup>31</sup>.

De plus, une communication de la Commission (droit mou) traite de la mise en œuvre de la Directive concernant l'information de la population<sup>32</sup>.

### ***b. Directives ultérieures des années 1990 et 2000***

D'autre part, on peut identifier une autre période débutant avec la Directive de 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire<sup>33</sup>, qui constitue le fondement d'un certain nombre de directives complémentaires sur la protection radiologique.

- 
29. Règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil du 22 décembre 1987 fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour le bétail après un accident nucléaire ou toute autre situation d'urgence radiologique, J.O. L 371 du 30 décembre 1987. Voir également le Règlement (CE) n° 733/2008 du Conseil du 15 juillet 2008 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, J.O. L 201 du 30 juillet 2008 tel que modifié par le Règlement (CE) n° 1048/2009 du Conseil du 23 octobre 2009 modifiant le Règlement (CE) n° 733/2008 du Conseil du 15 juillet 2008 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl, J.O. L 290 du 6 novembre 2009.
  30. Directive 89/618/Euratom du Conseil du 27 novembre 1989 concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique, J.O. L 357 du 7 décembre 1989, pp. 31-34.
  31. Directive 90/641/Euratom du Conseil du 4 décembre 1990 concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée. J.O.L 349 du 13 décembre 1990, pp. 21-25.
  32. Communication de la Commission 91/C103/03 au sujet de la mise en œuvre de la Directive du Conseil 89/618/Euratom, J.O.C 103 du 19 avril 1991, p. 12.
  33. Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, J.O.L 159 du 29 juin 1996, pp. 1-114.

## *Normes de base relatives à la protection sanitaire de 1996*

La directive s'applique à toutes les pratiques comportant un risque dû aux rayonnements ionisants émanant soit d'une source artificielle, soit d'une source naturelle. Chaque État membre :

- exige que l'exercice des pratiques soit déclaré, sauf dans certains cas prévus ;
- exige une autorisation préalable pour les pratiques qui pourraient entraîner des risques d'exposition aux rayonnements ionisants ;
- veille à ce que toute nouvelle catégorie ou tout nouveau type de pratique entraînant une exposition à des rayonnements ionisants soit justifié(e) par ses avantages économiques, sociaux ou autres par rapport au détriment sanitaire qu'il est susceptible de provoquer.

À cette fin, les États membres :

- n'autorisent ni l'addition intentionnelle de substances radioactives dans la production de denrées alimentaires, de jouets, de parures et de produits cosmétiques, ni l'importation ou l'exportation de tels produits ;
- s'assurent que l'optimisation de la protection radiologique inclut des contraintes de doses ;
- interdisent l'affectation de personnes de moins de 18 ans à des travaux qui en feraient des travailleurs exposés.

Dans des circonstances exceptionnelles, exception faite des situations d'urgence radiologique, les autorités compétentes peuvent autoriser qu'un certain nombre de travailleurs désignés nommément subissent des expositions professionnelles individuelles supérieures aux limites de dose. Chaque état membre prend des mesures suffisantes pour faire en sorte que l'exposition de la population soit maintenue au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre (principe ALARA). La directive établit également les mesures de prévention à l'exposition et établit les conditions de l'évaluation de l'exposition. Cette dernière implique la surveillance radiologique du lieu de travail, la surveillance individuelle et ainsi qu'en cas d'exposition accidentelle ou d'urgence.

Chaque État membre doit :

- créer un ou plusieurs systèmes d'inspection pour faire respecter les dispositions adoptées en application de la présente directive ;

- exiger que les travailleurs aient accès aux résultats relatifs à leur surveillance individuelle ;
- exiger que les moyens nécessaires à une radioprotection appropriée soient mis à disposition.

Chaque État membre doit instaurer les conditions nécessaires pour assurer la meilleure protection possible de la population et veiller à ce que des plans appropriés d'intervention soient dressés et fassent l'objet d'exercices périodiques. Deux communications de la Commission<sup>34</sup> portent sur cette directive (et la directive qui lui a précédé et qui a été abrogée).

### *Législation spéciale*

Dans ces directives, différents aspects tels que les problèmes liés aux utilisations médicales des matières nucléaires, des sources scellées de haute activité ou des sources orphelines, au transport international des matières nucléaires et, plus récemment, à la sûreté des installations ont fait l'objet d'une réglementation :

- Directive de 1997 relative aux expositions médicales<sup>35</sup> ;
- Directive de 2003 relative aux sources radioactives scellées<sup>36</sup> ;
- Directive de 2006 relative aux transferts de déchets radioactifs<sup>37</sup> ;
- Directive de 2009 relative à la sûreté nucléaire<sup>38</sup>.

---

34. Communication 98/C133/03 de la Commission concernant la mise en œuvre de la Directive 96/29/Euratom du Conseil fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, J.O.C 133 du 30 avril 1998, p. 3 et la Communication 85/C347/03 de la Commission au sujet de la mise en œuvre des Directives 80/836/Euratom et 84/467/Euratom du 3 septembre 1984 modifiant la Directive 80/836/Euratom, J.O.C 347 du 31 décembre 1985, p. 9.

35. Directive 97/43/Euratom du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, J.O.L. 180 du 9 juillet 1997.

36. Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines, J.O.L 346 du 31 décembre 2003, pp. 57-64.

37. Directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, J.O.L 337 du 5 décembre 2006, pp. 21-32.

La Commission européenne travaille actuellement à une refonte visant à simplifier le droit de la protection radiologique qui est éparpillé entre différents textes juridiques et à incorporer la législation particulière dans les normes de base relatives à la protection sanitaire révisées.

#### *Contrôle par la Commission européenne*

L'Article 35 du Traité Euratom dispose que chaque État membre « établit les installations nécessaires pour effectuer le contrôle permanent du taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol ainsi que le contrôle du respect des normes de base. La Commission a le droit d'accéder à ces installations de contrôle; elle peut en vérifier le fonctionnement et l'efficacité ».

Ainsi, la responsabilité première en ce qui concerne la surveillance de la radioactivité dans l'environnement appartient aux États membres, qui à leur tour pourront être contrôlés par les inspecteurs de la Commission européenne. Sur un plan pratique, la Commission a adopté des dispositions pratiques pour la conduite des visites de vérification dans les États membres<sup>39</sup>. Les conclusions de ces vérifications sont publiées sur internet afin de garantir le plus haut niveau de transparence<sup>40</sup>.

#### *Autres recommandations*

Enfin, la Commission européenne a adopté un certain nombre de recommandations sur des points spécifiques :

- Recommandation 2004/2/Euratom de la Commission du 18 décembre 2003 sur les informations normalisées sur les rejets radioactifs gazeux

---

38. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires, J.O.L. 172 du 2 juillet 2009, p. 18-22. Voir Garribba, M., Chirteş, A., Nauduzaitė, M., « La Directive établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires : l'approche européenne de la sûreté nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 84 (2009/2), pp. 23 *et seq.*

39. Vérification des installations de contrôle de la radioactivité ambiante en application de l'article 35 du Traité Euratom – Dispositions pratiques pour la conduite des visites de vérification dans les États membres, J.O.C. 155 du 4 juillet 2006 pp. 2-5.

40. [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radiation\\_protection/article\\_35\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/radiation_protection/article_35_en.htm).

et liquides dans l'environnement à partir des réacteurs nucléaires de puissance et des usines de retraitement en fonctionnement normal<sup>41</sup>.

- Recommandation 2000/473/Euratom de la Commission du 8 juin 2000 concernant l'application de l'Article 36 du traité Euratom relatif à la surveillance des taux de radioactivité dans l'environnement en vue d'évaluer l'exposition de l'ensemble de la population<sup>42</sup>.
- Recommandation 99/829/Euratom de la Commission du 6 décembre 1999 concernant l'application de l'Article 37 du traité Euratom<sup>43</sup>.
- Recommandation 91/444/Euratom de la Commission du 26 juillet 1991 sur l'application de l'Article 33, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas du Traité Euratom<sup>44</sup>.

## 2. Le contrôle de sécurité

Le second important domaine de droit dérivé repose sur le chapitre 7 du Traité Euratom. Alors que le droit primaire établit, d'une part, les principaux droits et obligations des inspecteurs en charge du contrôle de sécurité de la Commission européenne et, d'autre part, ceux des exploitants nucléaires et des États membres (voir ci-dessus), le droit dérivé traite des aspects techniques des inspections en vertu du contrôle de sécurité d'Euratom.

En termes pratiques, pour le contrôle de sécurité en vertu de l'Article 77 du Traité Euratom, le Règlement n° 302/ 2005 établit en détail les prescriptions applicables aux détenteurs de matières nucléaires (plutonium, uranium et thorium)<sup>45</sup>. Les représentants de la Commission européenne entreprennent les inspections dans le cadre du contrôle de sécurité en vertu de l'Article 81 du Traité Euratom. Celles-ci sont régies par les dispositions particulières en matière de contrôle qui sont adoptées en tant que décisions de la Commission en vertu de l'Article 6(1) du Règlement n° 302/2005 et sont destinées à « la personne ou à l'entreprise concernée, en tenant compte des contraintes opérationnelles et techniques et en consultation étroite avec cette personne ou

---

41. J.O.L 2 du 6 janvier 2004, p. 36.

42. J.O.L 191 du 27 juillet 2000, p. 37.

43. J.O.L 324 du 16 décembre 1999, p. 23.

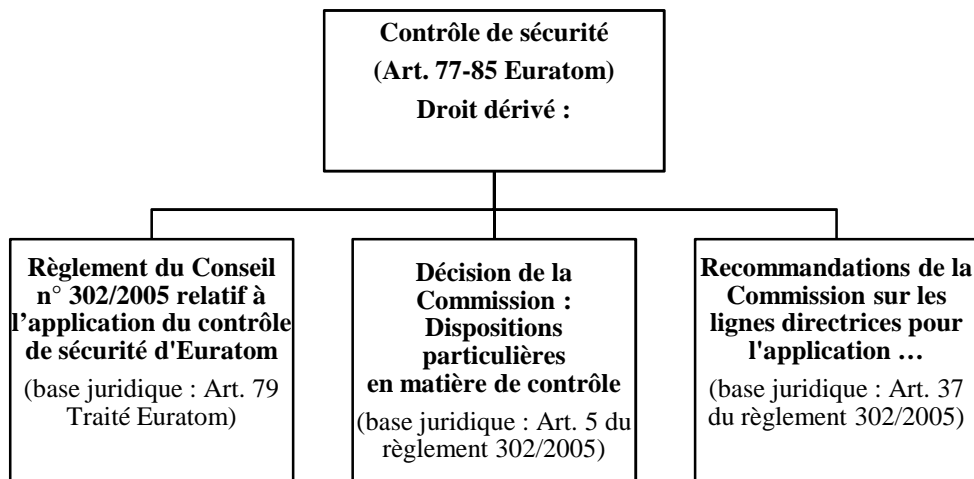
44. J.O.L. 238 du 27 août 1991, p. 31.

45. Règlement (Euratom) n° 302/2005 de la Commission du 8 février 2005 relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom, J.O. L 54 du 28 février 2005, pp. 1-70.



cette entreprise ainsi qu'avec l'État membre concerné.». De plus, la Commission a adopté, sur la base de l'Article 37 du Règlement n° 302/2005, une recommandation concernant les lignes directrices pour l'application de ce règlement<sup>46</sup>. Ce document établit les détails techniques des droits et obligations des inspecteurs, de l'exploitant et de l'état membre (par exemple, comment remplir un document technique).

**Tableau 8 : La législation relative au contrôle de sécurité**



### 3. Autres

Un des premiers actes de droit dérivé adopté est le Règlement (Euratom) n° 3 portant application de l'Article 24 du Traité Euratom, traitant des niveaux et des mesures de sécurité devant être appliqués à l'information<sup>47</sup>. Les autres instruments juridiques traitent des aspects spécifiques de la coopération avec les

46. Recommandation de la Commission du 15 décembre 2005 concernant des lignes directrices pour l'application du règlement (Euratom) n° 302/2005 relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom, J.O.L 28 du 1<sup>er</sup> février 2006, pp. 1-85.

47. J.O. n° 17, 6 octobre 1958, pp. 406-458.

pays tiers et les pays ayant entamé un processus d'adhésion<sup>48</sup> et des instruments financiers tels que les prêts Euratom en application de l'Article 172 du Traité Euratom<sup>49</sup>.

D'autres aspects tels que les déchets radioactifs et le combustible nucléaire usé, le transport, le déclassement des installations nucléaires<sup>50</sup> et les

---

48. Décisions 2006/970/Euratom du Conseil du 19 décembre 2006 relatives au programme spécifique « Coopération » mettant en œuvre le 7<sup>e</sup> programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), J.O.L. 400/60 du 30 décembre 2006, p. 60, telles que modifiées par J.O.L 54 du 22 février 2007, p. 4.

Règlement (Euratom) n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, J.O.L 81 du 22 mars 2007, p. 1.

Règlement (Euratom) n° 549/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du protocole n° 9 sur l'unité 1 et l'unité 2 de la centrale nucléaire de Bohunice V1 en République slovaque, annexé à l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne, de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie, de la République slovaque et de la République tchèque, J.O. L 131, du 23 mai 2007.

Règlement (CE) n° 1990/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 relatif à la mise en œuvre du protocole n° 4 à l'acte d'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie, de la République slovaque et de la République tchèque, concernant la centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie Programme Ignalina, J.O. L 27 du 2 février 2007, p. 7 et Rectificatif au Règlement (CE) n° 1990/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 relatif à la mise en œuvre du protocole n° 4 à l'acte d'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie, de la République slovaque et de la République tchèque, concernant la centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie Programme Ignalina, J.O. L 411 du 30 décembre 2006.

49. Décision 77/270/Euratom du Conseil du 29 mars 1977 habilitant la Commission à contracter des emprunts Euratom en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance, JO L 88 du 6 avril 1977, p. 9 et Décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994 modifiant la décision 77/270/Euratom en vue d'habiliter la Commission à contracter des emprunts Euratom pour contribuer au financement de l'amélioration du degré de sûreté et d'efficacité du parc nucléaire de certains pays tiers, J.O. L 84 du 29 mars 1994, p. 41.

questions de responsabilité nucléaire<sup>51</sup> font actuellement l'objet d'examen. D'éventuels instruments juridiques sur ces questions feront prochainement l'objet de discussions. Voir les perspectives ci-dessous.

#### **4. Infractions**

##### **a. Panorama**

Les infractions sont des violations du droit européen (primaire ou dérivé). Les procédures d'infraction en vertu du Traité Euratom et du TFUE fonctionnent maintenant en parallèle avec les étapes suivantes (Articles 258 à 260, TFUE, applicables en vertu de l'Article 106a du Traité Euratom)<sup>52</sup> :

Chaque État membre est responsable de la mise en œuvre du droit de l'Union, c'est-à-dire de la transposition dans les délais, de la conformité et de l'application correcte, dans son ordre juridique interne. En vertu du Traité Euratom et du TFUE, la Commission européenne veille à l'application correcte du droit de l'Union (gardienne des traités). Par conséquent, lorsqu'un État membre ne respecte pas le droit Euratom, la Commission dispose de pouvoirs propres (le recours en manquement) pour tenter de mettre fin à cette infraction et, le cas échéant, elle saisit la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission prend toutes les mesures qu'elle estime nécessaires en réponse soit à une plainte soit si elle constate elle-même des traces d'infraction. On entend par manquement la violation par un État membre de ses obligations découlant du Traité Euratom (ou du droit de l'Union). Ce manquement peut consister en un acte positif ou une omission, quelque soit l'autorité – centrale, régionale ou locale – responsable du manquement au sein d'un État membre.

---

50. Pour une vue d'ensemble, voir : [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/decommissioning/decommissioning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/decommissioning/decommissioning_en.htm) (en anglais) et la Recommandation n° 2006/851/Euratom de la Commission du 24 octobre 2006 concernant la gestion des ressources financières destinées au démantèlement d'installations nucléaires, de combustibles usés et de déchets radioactifs, J.O.L 330 du 28 novembre 2006, pp. 31-35.

51. Voir l'étude conduite sous les auspices de la Commission européenne publiée à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009\\_12\\_accession\\_euratom.pdf](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/2009_12_accession_euratom.pdf).

52. Voir le résumé à : [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_en.htm) et la liste des infractions à : [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_decisions\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_decisions_fr.htm).

Dans le cadre du recours en manquement, la Commission européenne engage tout d'abord une procédure administrative précontentieuse appelée « procédure d'infraction ». L'objectif de la phase précontentieuse est la mise en conformité volontaire de l'État membre aux exigences du droit de l'Union. Cette procédure comporte formellement plusieurs étapes : la Commission peut dans un premier temps entamer une phase de recherche notamment dans le cas de procédures d'infraction ouvertes suite à des plaintes. La mise en demeure représente la première étape de la phase précontentieuse au cours de laquelle la Commission européenne demande à un État membre de lui faire part, dans un délai déterminé, de ses observations sur un problème d'application du droit de l'Union identifié. L'avis motivé vise à fixer la position de la Commission sur l'infraction et à déterminer l'objet de l'éventuel recours en manquement avec une invitation de l'État membre d'y mettre fin dans un délai donné. L'avis motivé doit contenir un exposé cohérent et détaillé, sur le fondement de la mise en demeure des raisons ayant amené la Commission européenne à la conviction que l'État intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du droit primaire ou dérivé. La saisine par la Commission de la Cour de justice ouvre la phase contentieuse. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission européenne dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant au lancement de la procédure d'infraction et à la saisine de la Cour et ce, y compris en ce qui concerne le moment de l'introduction du recours.

Une des caractéristiques de la procédure d'infraction concernant le contrôle de sécurité est la possibilité, dans le cas où un État membre ne se conforme pas à une « directive » de la Commission dans le délai imparti, de saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne (Article 82(4) du Traité Euratom).

### ***b. Exemples***

Les infractions peuvent se traduire par une simple violation formelle du droit (procédure) telle que la non-transposition d'une directive dans le délai imparti par le droit dérivé.

Ainsi, lorsqu'un État membre ne communique pas à la Commission, dans les délais, les mesures de transposition en droit national de la Directive relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, la Commission peut prendre des mesures et transmettre un avis motivé à cet État membre<sup>53</sup>. Les procédures d'infraction

---

53. Par exemple : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1798&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.

portent également sur des questions de fond telles que la violation des obligations liées au contrôle de sécurité en vertu du chapitre 7 du Traité Euratom. Par conséquent, la Commission peut arrêter une « directive » (qui en fait est une décision) en application de l'Article 82 du Traité Euratom contre un État membre en raison de l'impossibilité pour les inspecteurs Euratom d'accomplir leurs vérifications en vertu du contrôle de sécurité.

Une autre spécificité du Traité Euratom tient au fait qu'il est possible de prendre directement des sanctions contre les personnes ou les entreprises en vertu de l'Article 83 du Traité Euratom. En application de ces pouvoirs, la Commission a adopté plusieurs avertissements contre des exploitants nucléaires – et pas des États membres – pour violation de différents aspects des dispositions du droit primaire et dérivé concernant le contrôle de sécurité<sup>54</sup>. Dans l'un des cas, la Commission a même placé un exploitant nucléaire sous administration extérieure pendant quatre mois pour avoir accidentellement exporté de manière non déclarée des matières nucléaires hors de l'Union

---

54. Résumé de la décision de la Commission du 3 août 2009 abrogeant la décision C(2006) 412 de la Commission du 15 février 2006, J.O.C 16 du 22 janvier 2010, pp. 16-17.

Décision de la Commission du 15 février 2006 en application de l'Article 83 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (2006/626/Euratom), J.O.L 255 du 19 septembre 2006, pp. 5-6 (*British Nuclear Group Sellafield*, Royaume-Uni).

Décision de la Commission du 12 décembre 1997 relative à une procédure d'application de l'article 83 du traité Euratom (97/873/Euratom) , J.O.L 354 du 30 décembre 1997, pp. 30-33 (*ENUSA Juzbado*, Espagne).

Décision de la Commission, du 21 décembre 1994, relative à une procédure d'application de l'article 83 du traité Euratom (94/955/Euratom), J.O.L 371 du 31 décembre 1994, pp. 16-17 (*Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid*, Espagne).

Décision de la Commission du 13 novembre 1996 relative à une procédure d'application de l'Article 83 du traité Euratom (96/671/Euratom) J.O.L 313, du 3 décembre 1996, pp. 20-24 (*Jenson Tungsten Ltd, Hemel Hempstead*, Royaume-Uni).

Décision de la Commission, du 4 mars 1992, relative à une procédure d'application de l'Article 83 du traité Euratom (92/194/Euratom) J.O.L 88 du 3 avril 1992, pp. 54-58 (*UKAEA Dounreay*, Royaume-Uni).

européenne<sup>55</sup>. Il s'agit de la sanction la plus sévère jamais appliquée qui a été par la suite confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>56</sup>.

## **B. Aspects juridiques du droit primaire**

Les questions suivantes découlant de la nouvelle situation en vertu du Traité Euratom révisé concernent, d'une part, des problèmes généraux et institutionnels et, d'autre part, les domaines de politiques spécifiques.

### **I. Le choix des ressources énergétiques**

L'Article 194(2) deuxième paragraphe du TFUE établit clairement que les nouvelles dispositions concernant une politique énergétique commune « n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ». Il n'existe pas de disposition similaire dans le Traité Euratom. Au contraire, le traité vise à « contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires » (Article 1 du Traité Euratom). Toutefois, dès l'origine, les États membres n'ont jamais été obligés de recourir à l'énergie nucléaire ce qui explique que certains États membres n'aient jamais lancé d'industrie nucléaire et que d'autres aient pu choisir de stopper leur production d'énergie nucléaire sans pour autant faire l'objet d'une procédure d'infraction.

Cette position a été confirmée par la Déclaration commune de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède lors de leur adhésion en 1995<sup>57</sup> :

« Les Parties contractantes, rappelant que les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée s'appliquent de manière non discriminatoire à tous les États membres et sans préjudice des règles régissant le marché intérieur, reconnaissent que, en leur qualité de Parties contractantes au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, les États membres décident, selon leurs propres orientations politiques, de

---

55. Décision de la Commission, du 1<sup>er</sup> août 1990, relative à une procédure d'application de l'Article 83 du traité Euratom (90/143/Euratom) J.O.L 209 du 8 août 1990, pp. 27-30 (*Advanced Nuclear Fuels*, Allemagne)

56. Arrêt de la Cour du 21 janvier 1993 – *Advanced Nuclear Fuels GmbH contre Commission des Communautés européennes* – Affaire C-308/90, Recueil de jurisprudence (1990), p. I-4499.

57. J.O.C 241, 29 août 1994, p. 382.

produire ou de ne pas produire de l'énergie nucléaire. En ce qui concerne la partie terminale du cycle du combustible nucléaire, il est de la responsabilité de chaque État membre de définir sa propre politique. »

Toutefois, puisqu'il n'est pas possible de rejoindre l'Union européenne sans devenir membre d'Euratom, les règles relatives à la protection sanitaire, à l'approvisionnement, au contrôle de sécurité, au marché commun et aux relations extérieures sont des normes impératives (*jus cogens*), que les États aient ou non recours à l'énergie nucléaire pour la production d'électricité. Ces règles générales sont un acquis communautaire contraignant ou, comme l'affirment certains, le Traité Euratom a établi la première législation en matière de protection de l'environnement et des consommateurs – bien avant le Traité CEE/CE.

La possibilité pour l'ensemble des États membres de recourir ou non à l'énergie nucléaire reste inchangée. Il n'existe aucune obligation de recourir à l'énergie nucléaire.

## **II. L'implication du Parlement européen : une double base juridique ?**

### *1. Les différentes procédures juridiques*

Le Traité de Lisbonne a non seulement introduit de nouvelles dispositions institutionnelles dans le Traité Euratom mais a également modifié la procédure législative. La procédure législative ordinaire de l'Article 289(1) du TFUE « consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission ». Le Parlement européen s'est battu avec succès afin de devenir un co-législateur à part entière avec le Conseil. Cela a conduit à une situation dans laquelle les droits du Parlement européen varient énormément en fonction des traités car « dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale », Article 289(2), TFUE.

Alors que la procédure législative ordinaire prévaut dans le TFUE, il continue à n'y avoir que très peu de domaines dans lesquels elle est applicable

en vertu du Traité Euratom<sup>58</sup>. Le Traité Euratom reste régi par ce que l'Article 289(2) TFUE désigne comme « une procédure législative spéciale » également connue sous le nom de procédure consultative. La principale base juridique de la plupart de la législation<sup>59</sup> adoptée en vertu du Traité Euratom est l'Article 31 relatif aux normes de base concernant la protection sanitaire. Cela a été renforcé par une décision de la CJCE dans l'Affaire C-29/99 qui reconnaît l'existence d'un lien intrinsèque entre protection radiologique et sûreté nucléaire<sup>60</sup> et étend ainsi le champ d'application sur cette base juridique.

La disposition fondamentale, Article 31 du Traité Euratom dispose :

« Les normes de base sont élaborées par la Commission, après avis d'un groupe de personnalités désignées par le comité scientifique et technique parmi les experts scientifiques des États membres, notamment parmi les experts en matière de santé publique. »

« La Commission demande, sur les normes de base ainsi élaborées, l'avis du Comité économique et social. Après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui lui transmet les avis des comités recueillis par elle, fixe les normes de base. »

La formulation insiste sur la prédominance à la fois de la Commission, qui soumet les propositions, et du Conseil qui adopte la législation à la majorité qualifiée. L'Article 31 accorde aussi un rôle prédominant au groupe d'experts scientifiques (également désigné comme le « Groupe de l'Article 31 ») et au Comité économique et social alors qu'une simple consultation du Parlement européen suffit. Ainsi, les discussions concernant le fondement juridique applicable aux actes législatifs sont susceptibles de se poursuivre. Par le passé, le Parlement européen était d'avis que pour les domaines qui entrent dans le champ d'application du traité Euratom en touchant également aux questions relevant du Traité CE (comme la protection de l'environnement), il fallait recourir à une base juridique double. L'exemple le plus récent est une tentative

---

58. Thomas, S., « *Der Vertrag von Lissabon (EUV) und die Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM/EAGV)* (Le Traité de Lisbonne, et le rôle du Parlement européen dans le cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique) », disponible à l'adresse suivante : [www.kernenergie.de/Informationen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie](http://www.kernenergie.de/Informationen_zur_friedlichen_Nutzung_der_Kernenergie), n° V.

59. Voir la liste du droit dérivé dans le tableau 6.

60. Arrêt du 10 décembre 2002 (Commission vs Conseil), J.O.C 19 du 25 janvier 2003.



de la Commission des affaires juridiques du Parlement européen d'introduire une deuxième base juridique sous la forme de l'Article 175 Traité CE (maintenant Article 192, TFUE) à côté des Articles 31 et 32 du Traité Euratom dans la Directive établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire<sup>61</sup>. La conséquence, qui est « de donner au Parlement le bénéfice de la procédure de codécision »<sup>62</sup>, est expressément mentionnée.

## 2. Plus d'une base juridique ?

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) – renommée Cour de justice de l'Union européenne – a, au fil de sa jurisprudence, évalué les critères utilisés pour identifier les bases juridiques adaptées pour un instrument législatif. Par exemple, dans son arrêt dans l'Affaire C-178/03<sup>63</sup>, la Cour a confirmé que :

- Le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte<sup>64</sup>.
- Si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante<sup>65</sup>.

---

61. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, J.O. L 172 du 2 juillet 2009, pp. 18-22, également reproduite dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 84 (2009/2).

62. [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0236+0+DOC+XML+V0//FR#title2](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0236+0+DOC+XML+V0//FR#title2).

63. Commission des Communautés européennes contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne – « Recours en annulation – Règlement (CE) n° 304/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux — Choix de la base juridique – Articles 133 CE et 175 CE ».

64. Para. 41.

65. Para. 42.

- À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes<sup>66</sup>.
- Toutefois, le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles et/ou lorsque le cumul de bases juridiques est de nature à porter atteinte aux droits du Parlement<sup>67</sup>.

Il résulte de ce qui a été mentionné ci-dessus, qu'en pratique, le choix d'une double base juridique n'est permis que dans des cas exceptionnels et que le recours à une telle procédure dérogatoire ne doit intervenir que si les trois critères cumulatifs suivants sont respectés :

- L'acte doit poursuivre deux finalités et avoir deux composantes intrinsèquement liées.
- Il ne faut pas que soient impliquées des procédures en matière de décision incompatibles ;
- Le choix de la procédure ne doit pas porter atteinte aux droits du Parlement européen.

Il faut noter que la jurisprudence existante de la CJCE sur cette question n'a porté que sur des affaires dans lesquelles les différentes bases juridiques examinées découlaient du même traité (CEE/CE)<sup>68</sup>. Néanmoins, par analogie, on peut considérer que le raisonnement de la Cour pourrait être utilisé afin de permettre l'utilisation de façon exceptionnelle d'une double base juridique découlant de deux traités différents (par exemple le TFUE et le Traité Euratom), mais uniquement si les conditions énumérées ci-dessus sont réunies.

La base juridique spécifique pour la politique énergétique en vertu du TFUE étant entrée en vigueur, le Parlement européen va certainement renouveler ses demandes. Toutefois, à la lumière des critères établis ci-dessus, face à une demande du Parlement européen d'utiliser l'Article 194 (2) du TFUE

---

66. Para. 43.

67. Para. 57.

68. Voir par exemple, l'affaire C-178/03 dans laquelle la Cour évalue l'utilisation cumulée des Articles 133 et 175 des Traités CE et l'Affaire C-300/89 qui porte sur l'utilisation cumulée des Articles 100a, 130s et 149(2) du Traité CEE.

comme base juridique unique pour les projets d'actes juridiques, l'argument suivant, tiré d'un arrêt de la CJCE dans l'Affaire C-269/97<sup>69</sup>, peut être utilisé :

« Le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte. Sont sans incidence à cet égard le souhait d'une institution de participer de façon plus intense à l'adoption d'un acte déterminé, le travail effectué à un autre titre dans le domaine d'action dont relève l'acte ou le contexte de l'adoption de l'acte<sup>70</sup>. »

Par analogie, on peut mentionner l'arrêt de la CJCE dans l'Affaire C-300/89<sup>71</sup> pour soutenir l'argument selon lequel il existe une incompatibilité procédurale entre la consultation et le consentement formel du Parlement européen<sup>72</sup>. Selon l'arrêt :

« Dans la mesure où la compétence d'une institution repose sur deux dispositions du traité, celle-ci est tenue d'adopter les actes correspondants sur le fondement des deux dispositions en cause. Toutefois, [...] le cumul de base juridique serait de nature à vider de sa substance même la procédure de coopération dont l'objet est de renforcer la participation du Parlement au processus législatif de la Communauté. Or, cette participation est le reflet d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. Il s'ensuit que, dans pareil cas, le cumul de base juridique est exclu et qu'il convient de déterminer laquelle des deux dispositions d'habilitation constitue la base juridique appropriée. »

Dans la plupart des situations le recours à une double base juridique n'est pas envisagé. Ainsi, la participation du Parlement européen dans les questions

---

69. Arrêt de la Cour du 4 avril 2000, Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 820/97 – Base juridique, Affaire C-269/97.

70. Para. 43 à 45.

71. Arrêt de la Cour du 11 juin 1991 – Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes – Directive sur les déchets de dioxyde de titane – Base juridique – Affaire C-300/89.

72. Cet arrêt se rapporte à l'utilisation concomitante des procédures de coopération et de consultation, alors que l'arrêt examiné traite de l'utilisation concomitante de la procédure d'approbation et de la procédure de consultation.

régies par le Traité Euratom reste considérablement moins importante qu'en vertu du TFUE.

### **III. Les relations extérieures**

Les relations extérieures sont l'un des domaines dans lequel les changements institutionnels les plus importants ont été introduits par le Traité de Lisbonne, alors que la structure organisationnelle est en train d'être mise en place. Sur le plan juridique, la question de savoir « qui fait quoi ? » donnera certainement lieu à des interprétations et à des défis intéressants à relever, en particulier pour les directions Euratom de la Commission européenne.

#### **1. Status quo**

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la plus grande partie des relations extérieures était traitée par les Directions de la Commission européenne désignées comme la « famille RELEX »<sup>73</sup>. Par exemple, la Délégation de la Commission européenne auprès des organisations internationales à Vienne, en tant que mission diplomatique, est chargée de représenter les intérêts de l'Union européenne auprès des organisations internationales, des agences et organismes spécialisés installés à Vienne. Ainsi, la Commission européenne est représentée auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) mais aussi auprès du Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG), du Comité Zangger, l'Arrangement de Wassenaar et l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Son objectif est, d'une part, d'assurer la participation de la Commission dans les activités de coordination et de coopération de l'Union européenne en vue de promouvoir les actions, politiques et intérêts de la Communauté et d'autre part, d'encourager l'étroite coopération au niveau opérationnel entre les services de la Commission et les services correspondants de l'OSCE et de l'ONU sur des projets et activités d'intérêt commun<sup>74</sup>.

#### **2. Le Haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure**

Le Traité de Lisbonne a introduit des modifications institutionnelles dans toute la structure de l'Union européenne ce qui influence également le Traité

---

73. La « famille des relations extérieures » réunit actuellement les directions des relations extérieures, de l'élargissement, du développement, de l'aide humanitaire, EuropAid et du commerce ([http://ec.europa.eu/about/ds\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_fr.htm)).

74. Voir le site internet de la Délégation : [www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_472\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_472_fr.htm).

Euratom. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité fusionne les fonctions de l'ancien Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et celles du Commissaire européen chargé des relations extérieures. Le nouveau Traité sur l'Union européenne (Traité UE) établit dans son Titre V les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et les dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune. Le Titre VI du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) traite des institutions créées par le Traité UE. La principale innovation en matière d'organisation, bien qu'elle ne soit pas directement rendue applicable par l'Article 106a du Traité Euratom, concerne la Communauté européenne de l'énergie atomique et ses relations extérieures.

L'Article 18 du Traité UE dispose : « Le Haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil ». De plus, l'Article 24(1) du Traité UE établit une compétence élargie dans tous les domaines de la politique étrangère du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, compétence partagée avec les États membres. Enfin, l'Article 26(2) du Traité UE définit comme un objectif de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

Ainsi, la formulation suggère une tendance « unitaire » globale à couvrir toutes les questions de politique étrangère. Sur le plan organisationnel, l'Article 27(3) crée un Service européen pour l'action extérieure, au sein duquel la Commission est représentée aux côtés du secrétariat général du Conseil et des États membres, et dont le fonctionnement sera fixé ultérieurement.

Ainsi, les diplomates en provenance de deux institutions européennes très différentes et des services diplomatiques des 27 États membres seront réunis au sein d'un Corps diplomatique européen unique. Enfin, l'Article 40 du Traité UE maintient le *status quo* en ce qui concerne les compétences des institutions telles que définies par les traités : « La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux Articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits Articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre. »

Aux termes des Articles 220 et 221 du Titre VI du TFUE concernant les relations de l'Union avec les organisations internationales et les pays tiers et les délégations de l'Union, des formes utiles de coopération par le biais des délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales sont assurées « sous l'autorité du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ».

Le droit primaire prévoit un service européen d'action extérieure unifié, composé de fonctionnaires des institutions de l'UE et de diplomates des États membres, qui respecte les compétences telles que définies dans le Traité UE, le TFUE et le Traité Euratom.

### **3. La représentation d'Euratom auprès des organisations internationales**

La règle générale aux termes de l'Article 17(1), 5<sup>e</sup> phrase du Traité UE, est que la Commission assure la représentation extérieure de l'Union. Cet article prévoit qu'à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, la Commission assure la représentation extérieure de l'Union.

Il semblerait donc logique que les délégations continuent d'employer les fonctionnaires de la Commission autres que ceux de la « famille Relex » afin de fournir une expertise, notamment dans le domaine technique spécifique de l'énergie nucléaire. Comme il n'existe pas de précédent en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, et que la Décision du Conseil dans ce domaine n'a pas encore été adoptée, la base juridique mentionnée précédemment laisse à penser qu'afin de garantir une représentation appropriée des experts des directions Euratom de la Commission européenne<sup>75</sup>, une référence pourrait être faite aux liens étroits établis entre Euratom et l'AIEA et leur coopération de longue date. Lorsqu'a été négociée la proposition de Décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (du 25 mars 2010)<sup>76</sup>, la Commission pouvait subordonner son accord (requis en vertu de l'Article 26(3), Traité UE) au maintien d'un fonctionnaire de la Commission. Cela interviendra dans le cadre organisationnel du Service européen pour l'action extérieure tout en excluant des fonctionnaires du secrétariat général du Conseil ou des États membres. Il y a ainsi, une possible contradiction entre, d'une part, l'unité institutionnelle du Service européen pour l'action extérieure et du Haut

---

75. [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm) (en anglais).

76. [http://eeas.europa.eu/docs/eeas\\_draft\\_decision\\_250310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf).

représentant et la disposition de l'Article 17(1) du Traité UE qui prévoit que la Commission assure la représentation extérieure de l'Union.

Il est fort probable que les fonctionnaires de la Commission poursuivront leur fonction de présentation de l'Union européenne auprès des organisations internationales, en particulier dans les domaines spécialisés tels que l'énergie nucléaire et auprès des agences spécialisées telles que l'AIEA.

#### **4. Les accords internationaux dans les domaines relevant d'Euratom**

Le Traité Euratom traite explicitement de la représentation extérieure dans son Article 101. Il appartient à la Commission européenne de négocier et conclure des accords. Son Article 199 dispose que la Commission est chargée d'assurer toute liaison utile avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées et de l'Organisation mondiale du commerce ainsi qu'avec toutes les organisations internationales. À cette fin, la procédure relative à la conclusion des accords internationaux en vertu du Traité Euratom restera, en tant que *lex specialis*, inchangée, sans implication du Parlement européen. Toutefois, la relation entre l'ancien Article 101 et l'Article 206 révisé du Traité Euratom reste confuse quant à l'implication (limitée) du Parlement européen. Alors que l'Article 101 du Traité Euratom ne mentionne pas le Parlement européen, l'Article 206 du Traité Euratom prévoit que le Parlement européen sera consulté. En vertu du TFUE, la procédure pour négocier et conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales est décrite en détail (Articles 216 et suivants) avec notamment l'obligation d'obtenir dans des cas particuliers l'approbation du Parlement européen (Article 218(6) (a) du TFUE). À la lumière du caractère de *lex specialis* des dispositions du Traité Euratom qui « continuent de produire pleinement leurs effets juridiques » (Préambule du Protocole n° 2), le Parlement européen ne participe que de façon marginale aux questions traitant des aspects pacifiques des utilisations de l'énergie nucléaire.

La Commission européenne continuera à négocier seule et à conclure des accords internationaux sur les questions Euratom.

#### **IV. Non-prolifération**

Certains pourraient considérer le Traité Euratom comme un traité qui, au départ, n'avait pas d'objectifs spécifiques en matière de non-prolifération<sup>77</sup>. Le traité visait plus directement à promouvoir la mise en commun de l'ensemble des ressources, à régir le développement des nouvelles technologies, à créer une

---

77. Kobia Roland « L'Union européenne et la non prolifération : Vers un saut qualitatif ? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 81 (2008/1), pp. 37 et seq.

zone européenne de libre échange pour le combustible nucléaire et à contrôler le cycle du combustible au sein des six États fondateurs de 1957. Toutefois, l'objectif politique fondamental du Traité Euratom était également d'empêcher la prolifération. Les « points de vue » de la Commission concernant les projets d'investissement (chapitre 4) et le droit de propriété de la Communauté sur les matières nucléaires (chapitre 6) sont des dispositions notamment conçues pour permettre une surveillance étroite des activités nucléaires. Le contrôle de sécurité (chapitre 7) est un instrument logique qui permet de vérifier la véracité des informations fournies et un outil essentiel afin de prévenir la prolifération. Sur le plan institutionnel, d'importants changements vont introduire une plus grande cohérence et permettre progressivement de « parler d'une seule voix ». Ce sera le cas, grâce au Président du Conseil européen élu pour une durée de deux ans et demi (Article 15(5) Traité UE) et au renforcement du rôle du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est également Vice-président de la Commission en charge des relations extérieures (Article 18 traité UE). D'autre part, des acteurs clés au sein des pays membres continueront à exercer leur influence sur le Conseil dans ce domaine essentiel et qui n'entre quasiment pas dans le champ supranational.

Tout renforcement des aspects de non prolifération du Traité Euratom dépendra de la volonté politique des personnes clés agissant dans la sphère des relations extérieures de l'Union européenne.

## V. *Concurrence et aides accordées par les États*

Comme nous l'avons montré ci-dessus, le droit spécial du Traité Euratom l'emporte sur le droit général des traités UE/TFUE. Toutefois, les conséquences de la politique commune d'approvisionnement (chapitre 6, Traité Euratom) et des règles en matière de concurrence, en particulier les aides accordées par les États<sup>78</sup> (Articles 107 et suivants, TFUE) continueront à jouer un rôle qui va au-delà du champ d'application réduit du Traité Euratom<sup>79</sup>. Sur le long terme, le rôle de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom en tant que médiateur dans les cas de pénurie d'approvisionnement en minerais donnera probablement lieu à d'autres arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>80</sup>. Dans le domaine

---

78. Voir Schärf, W-G, *Europäisches Nuklearrecht*, Berlin: de Gruyter, 1. Auflage (1<sup>ère</sup> édition) 2008, chapitre V. 5.

79. Cameron, Peter Duncanson, « Competition in Energy Markets », pp. 250 *et seq.*

80. Les deux arrêts suivants sont parmi les rares affaires concernant l'énergie nucléaire et portant sur la politique commune en matière d'approvisionnement : Affaire C-357/95 *ENU vs. Commission* (1997) REC I 2057 et Affaire C-161/97 *KLE vs Commission* (1999) Rec. I 2057 régime d'approvisionnement.



des règles de concurrence, il semble probable qu'à mesure que la libéralisation des marchés de l'énergie se poursuit, l'interaction entre les règles du TFUE et du Traité Euratom se poursuivra. Sur le plan international, l'énergie nucléaire est de plus en plus soumise aux règles de concurrence du marché ; la surveillance des abus de position dominante ou des monopoles ainsi que les subventions augmente également<sup>81</sup>.

L'interface entre les règles des deux traités est une question qui est susceptible d'être soulevée de plus en plus fréquemment en raison de l'importance de l'impact de la réforme du marché de l'électricité européen et de l'intégration de plus en plus grande de l'industrie nucléaire européenne.

## **VI. La politique en matière d'approvisionnement et l'Agence d'approvisionnement d'Euratom**

Le chapitre 6 du Traité Euratom traite de l'approvisionnement en minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales. Les principales fonctions de la seule Agence établie par le droit primaire, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom<sup>82</sup>, sont de veiller à ce que les utilisateurs au sein de la Communauté reçoivent un approvisionnement régulier et équitable en minerais et combustibles nucléaires (Article 2(d) du traité Euratom) et d'exercer le droit de propriété qui est reconnu à la Communauté sur les matières fissiles spéciales (Article 2(f), Traité Euratom)<sup>83</sup>. À l'avenir, l'uranium va faire l'objet d'une concurrence en constante augmentation en raison du nombre d'États de plus en plus grand dans le monde qui soit élargissent leurs programmes nucléaires existants soit en lancent de nouveaux. L'UE utilise 30 % de la production mondiale d'uranium et dépend en grande partie des importations de pays tiers, notamment l'Australie, la Fédération de Russie et le Kazakhstan<sup>84</sup>. La vision prudente des pères fondateurs d'Euratom qui a prévu la possibilité de répartir de façon équitable les rares ressources, de constituer des stocks de sécurité (Article 72(2), Traité Euratom) et aligner et fixer les prix (Articles 68(2) et 69(1) du Traité Euratom) pourrait devenir réalité plus rapidement que prévu. Cela

---

81. Cameron, *op.cit.*, p. 258.

82. Décision du Conseil du 12 février 2008 établissant les statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (2008/114/CE, Euratom), J.O.L. 41 du 15 février 2008, pp. 15-20.

83. Bouquet, A., « Dans quelle mesure les dispositions du Traité Euratom sur l'approvisionnement et la propriété nucléaires sont-elles encore adaptées dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne ? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 68 (2001/2), pp. 7 et seq.

84. Agence d'approvisionnement d'Euratom, Rapport annuel 2008, pp. 9-10.

signifiera également que la Commission européenne, qui contrôle les agissements de l'Agence (Article 53, Traité Euratom), sera beaucoup plus sollicitée que par le passé<sup>85</sup>. Elle devra déterminer si « la répartition des fournitures au prorata des commandes correspondant à chacune des offres » faite par l'Agence (Article 60(4), Traité Euratom) est une règle acceptable « pour déterminer les modalités de confrontation des offres et des demandes » (Article 60(5), Traité Euratom).

En fonction des développements économiques concernant l'approvisionnement en matières fissiles, le test décisif reste à venir.

### ***VII. Exceptions en situation d'urgence***

La déclaration concernant l'Article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Déclaration n° 35) réaffirme : « La Conférence estime que l'Article 194 n'affecte pas le droit des États membres de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer leur approvisionnement énergétique dans les conditions prévues par l'Article 347. » L'Article 347 du TFUE dispose que « les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

Cette disposition s'est révélée importante à la lumière de l'expérience passée, notamment des crises répétées en matière d'approvisionnement en gaz depuis 2006<sup>86</sup> qui ont gravement affecté l'approvisionnement dans plusieurs États membres de l'UE au cours de l'hiver. La question est de savoir si le

---

85. Jusqu'à présent, seules quelques rares décisions de la Commission ont porté sur des décisions de l'Agence concernant des questions d'approvisionnement : Décision de la Commission du 4 février 1994 relative à une procédure d'application de l'Article 53, 2<sup>e</sup> alinéa du Traité Euratom (Affaire KLE), J.O.L. 048, 19 février 1994, p. 45 ; Décision de la Commission du 21 février 1994 relative à une procédure d'application de l'Article 53, 2<sup>e</sup> alinéa du Traité Euratom (Affaire KLE), J.O.L. 122 du 17 mai 1994, p. 30 ; Décision de la Commission du 19 juillet 1993 relative à une procédure d'application de l'Article 53, 2<sup>e</sup> alinéa du traité Euratom (Affaire ENU), J.O.L. 197, 6 août 1993, p. 54.

86. Coupures d'approvisionnement par la Fédération de Russie du gaz à destination de l'Ukraine.

marché intérieur, qui englobe le marché de l'énergie dont l'énergie nucléaire représente une partie, pourrait être affecté par des décisions visant à remplacer les combustibles fossiles qui font défaut pour le chauffage, tels que le gaz, par de l'électricité produite par des centrales nucléaires. Jusqu'à présent, la question avait été soulevée sous une perspective différente : au cours de l'hiver 2008/2009, s'est posée la question de savoir s'il était possible de poursuivre l'exploitation d'une centrale nucléaire d'un État membre alors que celle-ci devait être fermée après l'adhésion de ce nouvel État membre<sup>87</sup>. Cela ne concernait pas les règles du marché intérieur en tant que telles mais les obligations du droit primaire d'un État membre découlant de son traité d'adhésion. Toutefois, cette question est liée à celle portant sur l'application des Articles 194 et 347 du TFUE : dans quelle mesure les situations d'urgence justifient-elles la non application des règles contraignantes du droit européen<sup>88</sup> ?

### C. Perspectives

Ce chapitre examine deux sujets d'importance si l'on regarde vers l'avenir ; d'une part le champ des prochaines révisions du traité Euratom et d'autre part les initiatives que la Communauté européenne de l'énergie atomique pourrait

---

87. Voir : [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/peti/cm/786/786472/786472fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/cm/786/786472/786472fr.pdf).

88. Compte tenu de la suspension de la plupart des approvisionnements gaziers russes en Europe et de la situation catastrophique qui est apparue par la suite en Bulgarie, la question de la réouverture des unités de la centrale nucléaire de Kozloduy, qui avaient été fermées a fait l'objet de discussions. Les unités concernées avaient été fermées sur la base du protocole d'accord conclu dans le cadre des négociations d'adhésion, toutefois, en vertu de l'Article 36, para. 1, du traité d'adhésion, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ou de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, la Bulgarie peut demander à être autorisée à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché intérieur. Les mesures de sauvegarde doivent être autorisées par la Commission européenne et des dérogations éventuelles peuvent être accordées uniquement dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires. La réouverture d'un réacteur nucléaire requiert une procédure longue et ne semble pas être une solution appropriée lorsqu'il s'agit d'une situation de pénurie de gaz soudaine et temporaire. Dans tous les cas, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, les États membres ne peuvent invoquer l'« urgence » ou « la gravité d'une situation » pour justifier toute action unilatérale. Par conséquent, la Commission s'est opposée à une telle exception. En raison de la réouverture des approvisionnements en gaz, l'affaire n'a pas été portée devant la CJCE.

prendre sur la base du traité Euratom révisé pour examiner les questions les plus importantes pour ses citoyens.

### ***I. Révision en vertu de l'Article 48 du Traité UE***

Pour une révision du Traité Euratom, l'Article 48 du Traité UE laisse la possibilité d'un remaniement de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Il est possible soit de faire des modifications mineures (« option simple » sans convention) soit de convoquer une convention (« option large » d'une révision complète par la Conférence des représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission). L'Article 48 du Traité UE dont les alinéas 2, 3, 4 et 5 s'appliquent en vertu de l'Article 106a du Traité Euratom, prévoit la possibilité soit d'augmenter soit de réduire les compétences :

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités [..].
3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission [...]. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas [...].
4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités. Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La question reste posée de savoir où établir la ligne entre une simple modification technique qui ne requiert pas la convocation d'une convention et

une révision complète impliquant une Convention réunissant l'ensemble des États membres.

## **1. La procédure de révision ordinaire sans convention**

En ce qui concerne le Traité Euratom, des modifications mineures sans la convocation d'une Convention peuvent être effectuées afin de remettre en ordre la terminologie ou procéder à des modifications techniques « oubliées ».

La terminologie du Traité Euratom dans les Articles 38(2) et 82(3), qui mentionnent tous deux « les directives à l'encontre des États membres » doit être mise en conformité avec la terminologie d'ensemble des instruments juridiques dans l'Article 288 du TFUE. Une directive est, conformément à la définition de l'Article 288 (3) du TFUE, clairement un instrument d'application générale. Elle lie les États membres destinataires quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales, la compétence quant à la forme et aux moyens. Les « directives » mentionnées dans le Traité Euratom sont en fait des « décisions » individuelles destinées à un état membre qui n'a pas rempli ses obligations. Selon l'Article 288(4) du TFUE, une décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Un tel « nettoyage » terminologique devrait être accepté par l'ensemble des États membres.

En outre, le Traité Euratom contient souvent des détails techniques qui apparaissent aujourd'hui étranges dans le cadre du droit primaire. Par exemple, il requiert, dans son Article 40, que la Commission publie des informations n'ayant pas un caractère législatif :

« Afin de susciter l'initiative des personnes et entreprises et de faciliter un développement coordonné de leurs investissements dans le domaine nucléaire, la Commission publie périodiquement des programmes de caractère indicatif portant notamment sur des objectifs de production d'énergie nucléaire et sur les investissements de toute nature qu'implique leur réalisation. La Commission demande l'avis du Comité économique et social sur ces programmes, préalablement à leur publication. »

En vertu de cet article le « PINC »(Programme illustratif nucléaire de la Commission)<sup>89</sup> doit non seulement être approuvé par la Commission dans son ensemble mais il nécessite également l'avis du Comité économique et social. De telles procédures sont contraires au contenu essentiellement descriptif de cette publication d'information et elles ne sont pas prévues pour les autres communications de la Commission. Elles pourraient être abolies afin de mettre le Traité Euratom en conformité avec la pratique ordinaire de la Commission dans les autres domaines.

## **2. La procédure de révision ordinaire avec une Convention**

Après presque une décennie consacrée à la rédaction, à la révision et à la ratification de ce qui est devenu le Traité de Lisbonne, l'Union européenne souffre de ce que l'on pourrait appeler un essoufflement de la réforme. De nombreuses voix souhaitent que ce traité pour les 27 États membres soit le dernier pour un long moment. Toutefois, un certain nombre d'États membres ont adopté la Déclaration n° 54 qui se projette dans l'avenir : « L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, l'Irlande et la Suède notent que les dispositions essentielles du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique n'ont pas fait l'objet de modifications de fond depuis l'entrée en vigueur dudit traité, et qu'une mise à jour est nécessaire. Elles sont donc favorables à l'idée d'une Conférence des représentants des gouvernements des États membres, qu'il conviendrait de convoquer dès que possible. »

Au moins ces cinq États membres voient la nécessité d'une révision complète du Traité Euratom au delà des changements – le plus souvent techniques – décrits ci-dessus<sup>90</sup>. Toutefois, cela signifie également que 22 États membres préfèrent, du moins pour le moment, ne pas se pencher sur les questions de fond politiquement sensibles qui divisent l'Union européenne entre les États membres favorables et ceux qui sont opposés à l'énergie nucléaire. La devise soutenue par beaucoup est « consolider et ne pas réformer d'avantage ».

---

89. COM(2006) 844 final du 10 Janvier 2007 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0844:FIN:FR:PDF>, plus deux annexes – documents SEC(2007) 1261 et SEC(2007) 1262 ; Communication de la Commission COM(2007) 565 final du 4 octobre 2007 et Communication de la Commission COM(2008) 776 final du 13 novembre 2008 sur sa mise à jour.

90. Cette nécessité est partagée par les Verts/Alliance libre européenne au sein du Parlement européen, « L'avenir du Traité Euratom dans le cadre d'une nouvelle convention européenne » (Analyse et recommandations), Bruxelles, 21 janvier 2003, qui appelle à une modification du Traité Euratom et à mettre la sûreté nucléaire sous la responsabilité d'une « autorité communautaire ».

Il apparaît donc peu probable que des parties de fond du traité Euratom fassent l'objet d'une réforme importante dans un avenir proche ou sur le moyen terme.

## **II. Les initiatives probables dans le domaine de l'énergie nucléaire dans l'avenir**

La Commission est au cœur des décisions clés qui doivent être prises. Les sondages d'opinion réalisés auprès de la population européenne<sup>91</sup> arrivent à la conclusion que la plupart des citoyens seraient prêts à accepter une utilisation civile de l'énergie nucléaire à trois conditions : que les installations nucléaires soient sûres, qu'une solution soit trouvée au problème des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé et qu'un régime solide de responsabilité civile nucléaire soit établi. Ces problèmes ainsi que la question des utilisations médicales sont au cœur des initiatives éventuelles en vertu du traité Euratom révisé :

### **1. La sûreté nucléaire**

La directive de 2009 relative à la sûreté nucléaire<sup>92</sup>, instrument juridique contraignant destiné aux États membres<sup>93</sup> a été décrite comme un acte juridique essentiel dans le cadre du Traité Euratom. La directive est spécialement fondée sur les Principes fondamentaux de sûreté<sup>94</sup> et la Convention sur la sûreté nucléaire<sup>95</sup>, adoptés sous les auspices de l'AIEA.

---

91. Voir la Commission européenne, Eurobaromètre spécial, « *Europeans and Nuclear Safety* », février 2007, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_271\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf): sûreté (p. 25), déchets (p. 29), conclusion (p. 57).

92. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, J.O.L 172 du 2 juillet 2009, pp. 18-22.

93. Garribba, M., *et al.*, « La Directive établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires: L'approche européenne de la sûreté nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 84 (2009/2), pp. 23 *et seq.* Voir également l'article/commentaire sur la Directive relative à la sûreté nucléaire par Pouleur, Y., Krs, P., « De la complexité de la sûreté nucléaire aux messages clés adressés aux citoyens européens », *Bulletin de droit nucléaire* n° 85 (2010/1), pp. 5 *et seq.*

94. Publiées dans la Collection Normes de sûreté de l'AIEA, dernière version des Principes fondamentaux de sûreté ; n° SF-1 (2006).

95. INFCIRC/449 du 5 juillet 1994.

La directive a pour objectif de maintenir et d'améliorer de façon continue la sûreté nucléaire et sa réglementation et de veiller à ce que les dispositions nationales appropriées soient prises afin d'assurer un niveau élevé de sûreté nucléaire pour protéger la population et les travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants émis par les installations nucléaires (Article 1). Elle veille à ce que le cadre national, réglementaire et organisationnel des États membres dans le domaine de la sûreté soit constamment amélioré, à ce que soient renforcés le rôle et l'indépendance des autorités de réglementation nationales et à ce que la responsabilité première en matière de sûreté nucléaire incombe aux titulaires de l'autorisation sous le contrôle des autorités de réglementation compétentes.

Son champ d'application couvre toute installation nucléaire civile exploitée en vertu d'une autorisation à tous les stades couverts par l'autorisation (centrales électronucléaires, usines d'enrichissement, usines de fabrication de combustible nucléaire, installations de retraitement, réacteurs de recherche, installations d'entreposage du combustible usé et installations d'entreposage des déchets radioactifs qui sont sur le même site et qui sont directement liées aux installations nucléaires).

Une fois que la transposition au sein du droit national sera accomplie (au plus tard au 22 juin 2011), ces règles pourront faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, la force contraignante « supranationale » (ce qui n'était autrefois que des règles internationales) rend possible le fait de contraindre des États membres par le biais de l'Article 260(2) TFUE, qui permet d'imposer des sanctions, par exemple sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer en cas de manquement par un État.

## **2. Les déchets radioactifs, le combustible nucléaire usé et le transport des matières nucléaires**

À l'heure actuelle, la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé est de la responsabilité des États membres, le droit de la Communauté ne couvrant qu'une petite partie des questions en jeu, telle que la surveillance et le contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé<sup>96</sup>. En ce qui concerne les déchets radioactifs et le combustible nucléaire usé, le champ

---

96. Directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé ; Recommandation 2008/956/Euratom du 4 décembre 2008 relative aux critères d'exportation de déchets radioactifs et de combustible irradié vers des pays tiers.



d'application de la Directive relative à la sûreté nucléaire mentionnée ci-dessus est limité aux installations d'entreposage des déchets radioactifs et du combustible usé qui sont sur le même site et sont directement liées aux installations nucléaires (voir l'Article 3(1)(b) de la directive). La Commission européenne a annoncé le lancement d'une proposition législative pour régir la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs<sup>97</sup>.

### 3 La responsabilité civile nucléaire

Dans le domaine de la responsabilité civile nucléaire, les 27 États membres de l'UE sont divisés<sup>98</sup> principalement entre ceux qui sont Parties contractantes à la Convention de Paris<sup>99</sup>, ceux qui sont parties contractantes à la Convention de Vienne<sup>100</sup>, certains ayant adhéré au Protocole commun<sup>101</sup> et d'autres non. Le problème n'est pas limité à l'Union européenne mais est mondial<sup>102</sup>. Toutefois, il apparaît plus clairement au sein de l'Europe où de nombreuses autres questions sont largement harmonisées. Le mécanisme de protection contre les dommages nucléaires est – à l'exception de certains États membres qui se sont dotés d'une responsabilité illimitée – aux termes des différentes conventions limité en ce qui concerne 1) la définition du dommage nucléaire (incluant ou non les dommages à l'environnement par exemple), 2) les montants de responsabilité, 3) la canalisation vers l'exploitant en tant que seul responsable, 4) la limitation dans le temps et d'autres questions.

---

97. Une première initiative de ce type avait été prise en 2003 et 2004 mais avait été un échec, COM(2004) 526 final.

98. Pour plus de détails voir : Handrlica, J., « Harmonisation de la responsabilité civile nucléaire au sein de la Communauté européenne : Défis, options et limites », *Bulletin de droit nucléaire* n° 84 (2009/2), pp. 37.

99. Convention de Paris sur la responsabilité civile nucléaire (Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004).

100. Convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (INFCIRC/500 du 20 mars 1996), telle que modifiée par le Protocole du 12 septembre 1997, Convention sur l'indemnisation complémentaire des dommages nucléaires, Protocole commun.

101. Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris (INFCIRC/402, mai 1992)

102. Pour une analyse détaillée de la situation aux États-Unis, voir : Faure, Michael/Vanden Borre, Tom, « Compensating nuclear damage: a comparative economic analysis of the U.S. and international liability schemes », *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, Volume 33 (2008), pp. 219-287.

La Commission européenne a publié une étude juridique concernant l'adhésion d'Euratom à la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire sur son site internet<sup>103</sup>. Dans ce domaine l'Article 98 du Traité Euratom établit que :

« Les États membres prennent toute mesure nécessaire afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique. Le Conseil, après consultation du Parlement européen, arrête à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui demande au préalable l'avis du Comité économique et social, les directives touchant les modalités d'application du présent article. »

Le contenu probable d'une directive viserait à établir le plus haut niveau de protection possible pour les citoyens européens. En revanche, elle ne devrait pas compliquer une situation déjà complexe (plusieurs conventions internationales avec leurs amendements dans différentes phases de ratification) en ajoutant un nouvel instrument juridique à ceux déjà existants. Il reste à déterminer si les 27 États membres peuvent s'accorder sur une approche européenne commune qui permettrait d'éviter de nouvelles complications. D'autres initiatives sont actuellement discutées par la Commission européenne et les parties prenantes.

#### **4. Les utilisations médicales des radioisotopes**

Le 15 décembre 2009, le Conseil a adopté des conclusions sur le problème de la pénurie des radioisotopes utilisés à des fins de diagnostic médical et de thérapie, et sur leur rôle dans le succès des traitements médicaux. À l'échelle mondiale, le problème du vieillissement des installations de production, c'est-à-dire des réacteurs de recherche, leur durée de vie résiduelle limitée et les arrêts pour entretien ont suscité des inquiétudes quant à la fréquence de plus en plus importante des perturbations dans l'approvisionnement en radioisotopes médicaux. Le Conseil a, entre autres, invité la Commission européenne « à étudier, avec les parties concernées, différentes solutions possibles à court, moyen et long terme permettant de sécuriser l'approvisionnement en radioisotopes à usage médical dans l'Union européenne, en tenant dûment compte des projets d'installations de production dans les États membres, de l'évolution

---

103. [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/nuclear\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/nuclear_en.htm).

technique et des prévisions relatives à la demande future de radioisotopes dans les applications médicales<sup>104</sup> ».

Il reste à déterminer comment va évoluer le rôle des institutions européennes et si les marchés et les investisseurs privés seront à même de trouver des solutions sur le moyen et le long terme.

## **Conclusion**

L'acquis communautaire de l'Union européenne forme un corps unique de droit primaire (c'est-à-dire les traités fondateurs), de droit dérivé et d'initiatives politiques. Tous ces éléments réunis, cela représente le plus grand domaine de coopération entre États existant dans le monde. Les institutions de l'Union, leurs rôle et compétences uniques, la fréquence des modifications des traités font de l'Union européenne une institution complexe qu'il est difficile d'appréhender pour un citoyen non européen, mais aussi pour les citoyens européens.

Cet article visait à présenter le caractère *sui generis* de la Communauté européenne de l'énergie atomique et du Traité Euratom. La Communauté est un acteur important dans le domaine de l'énergie nucléaire aux côtés de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Son influence a progressivement augmenté à mesure qu'a augmenté le nombre d'États membres, passant de 6 en 1957 à 27 depuis 2007. Les récentes initiatives juridiques et politiques de la Commission européenne, par exemple la Directive relative à la sûreté nucléaire ainsi que d'autres projets législatifs qui vont suivre, la création du Groupe de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets, le Forum européen sur l'énergie nucléaire pour n'en nommer que quelques uns, font de la communauté un acteur encore plus visible et, ce qui est plus important, vont la doter d'un cadre qui pourrait être décrit comme un régime juridique européen complet régissant l'ensemble des activités nucléaires.

---

104. Voir les conclusions du Conseil sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical (2986<sup>e</sup> Session du Conseil Agriculture et Pêche à Bruxelles, 15 décembre 2009), [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/agricult/111946.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/agricult/111946.pdf), p. 45.

# Le droit nucléaire au Conseil de sécurité des Nations Unies

*par Carlton Stoiber\**

**D**epuis son origine, au début de l'ère nucléaire, le Conseil de sécurité des Nations Unies a dû résoudre des problèmes liés des répercussions de cette technologie sur la paix et la sécurité internationales. Son intérêt s'est porté dans un premier temps sur l'affrontement des États dotés d'armes nucléaires lors de la Guerre froide puis sur les moyens d'empêcher que de nouveaux États n'acquiescent des armements nucléaires<sup>1</sup>. Après la série d'attentats majeurs qui se sont succédé depuis 2001, le Conseil est conscient qu'il lui faut désormais combattre la menace « infranationale » que des individus ou groupes utilisent des substances radioactives à des fins malveillantes. Ce n'est que récemment pourtant que le Conseil a délaissé l'examen de cas particuliers pour concevoir des mesures de plus grande ampleur ayant un impact sur l'évolution du droit nucléaire international.

---

\* Carlton Stoiber est un consultant indépendant en droit international et nucléaire. Il a été en charge des questions nucléaires à la tête de plusieurs services du Département d'État américain et à la *Nuclear Regulatory Commission*. Il a participé à la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire, de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique et de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire. Il était membre des délégations américaines présentes aux réunions de révision du TNP et de la Convention sur la sûreté nucléaire. L'auteur est seul responsable des opinions exprimées dans cet article.

1. Dès 1992, le Conseil affirmait que « la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales ». Note du Président du Conseil de sécurité, Document S/23500, 31 janvier 1992.

Les questions nucléaires ne sont pas le lot quotidien du Conseil de sécurité, contrairement à l'Agence internationale de l'énergie atomique et à l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Son secrétariat ne possède pas non plus les compétences nécessaires pour aborder des aspects techniques pointus et leurs implications juridiques. Qui plus est, dans la Charte des Nations Unies le Conseil n'a pas compétence pour créer des instruments juridiques. En revanche, l'Article 13.1(a) habilite l'Assemblée générale à lancer des études et de rédiger des recommandations afin « [d']encourager le développement progressif du droit international et sa codification ». Et de fait, l'Assemblée générale a contribué au développement du droit nucléaire, notamment à l'adoption de plusieurs conventions relatives au terrorisme, y compris le terrorisme nucléaire<sup>2</sup>.

L'Article 92 de la Charte fait de la Cour internationale de justice (CIJ) « l'organe judiciaire principal des Nations Unies ». Toutefois, les compétences de cet organe en matière de droit nucléaire ont été très circonscrites, notamment parce que les États membres ne considéraient pas cette Cour comme une enceinte appropriée où résoudre des problèmes juridiques dans le domaine nucléaire<sup>3</sup>.

L'idée que le Conseil de sécurité jouit d'un pouvoir législatif pour les États membres de l'ONU est un sujet de débat permanent. La littérature sur le

---

2. Nous n'aborderons pas ici cet épisode, mais dans un article séparé publié dans le même ouvrage.

3. *Affaire des essais nucléaires (Australie vs France)*, (1974), C. I. J. Rep. 253-457. Notons, également le fait que l'Article XVII A du statut de l'AIEA stipule que « Toute question ou tout différend concernant l'interprétation ou l'application du présent statut, qui n'a pas été réglé par voie de négociation, est soumis à la Cour internationale de Justice... ». L'Article XVII B de ce statut, dispose que les organes directeurs de l'Agence « sont habilités à demander à la Cour internationale de justice de donner un avis consultatif sur toute question juridique se posant à propos de l'activité de l'Agence ». L'Agence n'a eu recours à ces dispositions dans aucun cas concret.

sujet est abondante<sup>4</sup>. Cela étant, depuis peu, comme l'a fait remarquer un commentateur, le Conseil « ne légifère plus que dans un seul domaine », les menaces pour la paix et la sécurité internationales<sup>5</sup>. La capacité du Conseil d'influer sur l'évolution du droit nucléaire trouve son origine dans deux dispositions de la Charte. Au chapitre VII, et plus précisément à l'Article 39 – le Conseil est habilité à décider « quelles mesures seront prises [...] pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales », s'il constate l'existence d'une menace contre la paix<sup>6</sup>. À l'Article 25 du chapitre V, les membres des Nations Unies « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Par conséquent, dans le domaine relativement étroit de la sécurité internationale, le Conseil détient un instrument puissant pour imposer des obligations juridiques à tous les États membres. En un sens, ce pouvoir législatif est plus vaste que celui dont jouissent les organes directeurs de l'AIEA en vertu des Articles V et VI du statut de cette Agence, voire l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire si l'on se réfère à l'Article 8 de ses statuts.

Il convient aussi de noter que le Conseil de sécurité peut être appelé à intervenir dans le règlement de questions nucléaires en application de l'Article XII C du statut de l'AIEA, qui dispose que le Conseil des gouverneurs saisit « le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies » de toute violation par un État des dispositions de l'Agence concernant les garanties. Cette saisine peut entraîner l'application par le Conseil de sécurité des mesures prévues au chapitre VII de la Charte, y compris des sanctions.

Enfin, comme nous le verrons, outre le fait d'imposer des obligations – droit impératif – aux États membres, le Conseil a adopté des recommandations

- 
4. La liste qui suit contient une sélection partielle des articles scientifiques sur le sujet les plus pertinents et accessibles : Caron, D., « The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council », 87 AJIL 552 (1993) ; Schachter, O., « United Nations Law », 88 AJIL 1 (1994) ; Szasz, P., « The Security Council Starts Legislating », 96 AJIL 901 (2002) ; De Wet, E., « The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council », Oxford (2004) ; Malone, D., ed. « The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century », Index, Boulder, CO (2004) ; Talmon, S., « The Security Council as World Legislator », 99 *American Journal of International Law* (ci-après AJIL) 175 (2005) ; Johnstone, I., « Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing Down the Deliberative Deficit », 102 AJIL 275 (2008).
  5. Talmon, *supra* note 2, page 182.
  6. Articles 40 et 41 de la Charte des Nations Unies.

non contraignantes dans le domaine nucléaire qui pourraient aussi avoir une importance juridique en tant que droit incitatif.

Nous étudierons ici deux aspects de l'activité législative du Conseil de sécurité dans le domaine nucléaire. Le premier concerne l'adoption de mesures, dont des sanctions, destinées à régler des situations particulières préoccupantes du point de vue de la prolifération des Armes de destruction massive (ADM). Nous ferons référence en l'espèce aux armes nucléaires et à d'autres engins radiologiques. Le deuxième concerne l'adoption de mesures plus générales, contraignantes ou non, et la mise en place de dispositifs institutionnels permettant de limiter la multiplication des ADM – y compris des armes nucléaires – et d'empêcher le terrorisme nucléaire. Enfin, cette analyse fait ressortir quelques nouvelles normes (ou éléments) dans les domaines de la non-prolifération et de la sécurité nucléaire qui ont acquis une forme de légitimité juridique du fait de l'action « législative » du Conseil de sécurité. Dans un autre article du présent ouvrage intitulé « Sécurité nucléaire : Aspects juridiques de la protection physique ainsi que de la lutte contre le trafic illicite et le terrorisme nucléaire » – j'étends mon analyse à la description de l'élaboration de ces normes ou éléments en les comparant à d'autres recommandations et instruments juridiques internationaux. Nous nous contenterons donc ici d'en résumer brièvement les dix éléments<sup>7</sup>.

#### **A. Règlement de situations particulières constituant une menace de prolifération**

Avant de concevoir des démarches juridiques globales pour traiter les menaces de prolifération et d'attentats terroristes nucléaires, le Conseil de sécurité a dû intervenir dans des situations présentant ce type de menaces. Il a régulièrement fondé son action sur le pouvoir de prendre des décisions contraignantes pour maintenir la paix et la sécurité internationales que lui confère le chapitre VII de la Charte. Comme nous le verrons, son expérience de ces situations préoccupantes l'a conduit à concevoir des approches plus générales, dont la mise en place de dispositifs institutionnels pour contrer la menace des ADM.

#### ***Iraq***

Les efforts entrepris par le Conseil de sécurité pour déterminer la nature et l'importance des programmes d'ADM de l'Iraq après l'éviction de ce pays du Koweït en 1991, au terme de la guerre du Golfe et au cours de la période qui a précédé et succédé à l'invasion de l'Iraq par les forces de la Coalition, sont l'un

---

7. Voir page 243 du présent ouvrage.

des premiers exemples de la démarche adoptée par le Conseil en matière de sécurité nucléaire<sup>8</sup>.

La Résolution 687 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 3 avril 1991, porte précisément sur le programme nucléaire de l'Iraq et décide l'organisation d'inspections nucléaires par la toute nouvelle Commission spéciale (CSNU) à laquelle cette résolution donne le jour<sup>9</sup>. La résolution invite l'Iraq à réaffirmer qu'il respectera les obligations que lui impose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, institue un programme commun CSNU-AIEA d'activités de vérification, dont l'inspection sur place des capacités nucléaires de l'Iraq et établit le calendrier des rapports à communiquer au Conseil<sup>10</sup>. Il est à remarquer que la résolution exigeait également de l'Iraq qu'il s'engage à ne pas recourir « à tous actes, méthodes et pratiques de terrorisme », incluant par hypothèse le terrorisme nucléaire<sup>11</sup>. Nous ne reprendrons pas ici toute l'histoire des inspections effectuées en Iraq mais, à la fin de 1998, il était clair que le régime des inspections n'avait pas permis d'atteindre bon nombre de ses principaux objectifs. Le gouvernement iraquien avait renvoyé les inspecteurs de la CSNU, et il était évident que le rétablissement d'un programme de surveillance efficace passait par une nouvelle initiative du Conseil de sécurité. A l'issue d'une année de discussions, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta, le 17 décembre 1999, la résolution 1284 qui a donné le jour à la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU) successeur de la CSNU. Après trois ans de vaines tentatives pour mettre en œuvre le régime des vérifications, le Conseil de sécurité adopta, le 8 novembre 2002, la résolution 1441. Cette résolution, prise en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, contient plusieurs décisions contraignantes exigeant de l'Iraq qu'il permette à la Commission et à l'AIEA « d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction » à des sites ou des personnes que la Commission et l'AIEA souhaitent inspecter ou entendre pour faciliter leurs vérifications<sup>12</sup>. Nul n'ignore que les inspecteurs ne sont pas parvenus à convaincre les États-Unis et ses partenaires dans la coalition que le régime d'inspection leur avait effectivement

---

8. Le lecteur trouvera dans l'ouvrage de Blix, H., « *Disarming Iraq: The Search for Weapons of Mass Destruction* », Pantheon (2004) un compte rendu particulièrement fiable de cet enchaînement complexe d'événements.

9. Résolution 687 Partie C, paragraphe 9.b.i.

10. Résolution 687, paragraphes 11-13.

11. Résolution 687, paragraphe 32.

12. Résolution 1441, paragraphe 5.



permis de rendre compte des activités de l'Iraq dans le domaine des ADM. Le 20 mars 2003, l'offensive qui devait renverser Saddam Hussein était lancée.

Quels que soient les futurs commentaires qui seront faits sur la guerre en Iraq, on ne peut qu'approuver, pour les besoins de cette analyse, la conclusion du directeur de la COCOVINU et précédent directeur général de l'AIEA, Hans Blix, qui affirmait qu'il y avait beaucoup d'enseignements à tirer de ce système et de son application<sup>13</sup>. Le Conseil de sécurité semble bien avoir compris qu'un régime censé rassurer sur la capacité d'identifier et de maîtriser le risque de prolifération nucléaire et les activités terroristes doit d'abord jouir d'une crédibilité et d'une légitimité internationale. Le régime mis en place avec la CSNU et la COCOVINU comprend un programme rigoureux d'inspections, que viennent appuyer des pressions militaires ainsi que des sanctions sous forme d'interdiction d'exportation de certains matériels militaires. En fin de compte toutefois, ce régime n'a pas réussi à empêcher les États d'engager l'action militaire qu'ils jugeaient nécessaire pour éviter la menace des ADM.

### ***République populaire démocratique de Corée (RPDC)***

Voilà déjà longtemps que le Conseil de sécurité des Nations Unies est concerné par la sécurité dans la péninsule coréenne. En effet, par une série de résolutions du Conseil de sécurité prises entre le début de la guerre de Corée, en juin 1950, et la déclaration d'armistice de juillet 1953, les Nations Unies sont directement intervenues dans ce conflit<sup>14</sup>. Il a fallu quarante ans toutefois pour que le Conseil de sécurité s'empare de la situation créée par la conduite de la RPDC en matière nucléaire.

Le 11 mai 1993, le Conseil a adopté la résolution 825 après l'annonce par la RPDC de son intention de se retirer du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Cette résolution (qui n'a pas été prise en vertu du chapitre VII de la Charte et donc sans caractère obligatoire) appelle la RPDC à reconsidérer son annonce et à honorer les obligations lui incombant au titre du TNP. Des négociations, avec diverses parties et dans plusieurs enceintes, sont menées sans succès au cours de la décennie qui a suivi (dont les célèbres Pourparlers à six réunissant la RPDC, la République de Corée, le Japon, la Chine, la Fédération de Russie et les États-Unis). Avec le lancement de missiles balistiques en juillet 2006, la question des ADM de la RPDC était de nouveau à

---

13. Blix, *op. cit.*, note 6, page 273.

14. Voir notamment, la résolution 82 (25 juin 1950), la résolution 83 (27 juin 1950), la résolution 84 (7 juillet 1950), la résolution 85 (30 juillet 1950) et la résolution 88 (8 novembre 1950) du Conseil de sécurité.

l'ordre du jour. Le Conseil a alors adopté la résolution 1695 (15 juillet 2006) qui appelle la RPDC à suspendre ses essais de missiles, à redevenir partie au TNP et à reprendre les pourparlers à six. Cinq jours après l'annonce par la RPDC qu'elle avait effectué des essais d'armes nucléaires, le 9 octobre 2006, le Conseil a adopté la résolution 1718 (14 octobre 2006). Cette fois-ci, le Conseil de sécurité agissait en vertu du chapitre VII de la Charte et prenait une décision contraignante condamnant l'essai nucléaire, exigeant que la RPDC revienne sur l'annonce de son retrait du TNP, qu'elle suspende toutes les activités liées à son programme de missiles balistiques et respecte ses engagements au titre du système de garanties de l'AIEA. Dans cette résolution, il est également prévu une série de sanctions, dont l'interdiction d'exporter certains matériels militaires à destination de la RPDC et d'autres mesures destinées à empêcher ce pays d'acquérir des équipements et technologie sensibles<sup>15</sup>. La dernière intervention du Conseil de sécurité concernant la RPDC, date de la résolution 1874 (12 juin 2009) dans laquelle le Conseil condamne la réalisation d'un nouvel essai nucléaire le 25 mai 2009 et impose de nouvelles sanctions, tout en appelant la RPDC à reprendre les Pourparlers à six.

Juridiquement, cette série de résolutions a pour effet principal de confirmer la teneur d'autres décisions du Conseil de sécurité, à savoir que la prolifération des ADM menace la paix et la sécurité internationales et que les États membres des Nations Unies et d'autres organismes internationaux pertinents sont tenus de prendre des mesures – et notamment de respecter les sanctions imposées par le Conseil de sécurité – pour éviter la prolifération nucléaire du fait d'un ENDAN.

### *Iran*

En juillet 2006, le Conseil de sécurité qui avait étudié de nombreux rapports du Directeur général de l'AIEA dans lesquels cette Agence affirmait ne pas être en mesure de conclure que l'Iran n'avait pas entrepris des activités nucléaires non déclarées incompatibles avec les accords de garanties, adopta la première de six résolutions concernant cette situation. En prenant la résolution 1696 (31 juillet 2006), le Conseil de sécurité agissait en vertu du chapitre VII de la Charte et appelait l'Iran à respecter les accords de garanties et à suspendre toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement. Les États membres étaient invités à empêcher les transferts de tous articles, matières, marchandises et technologies que l'Iran pourrait utiliser pour ses programmes sensibles nucléaires et de missiles balistiques. L'Iran n'ayant pas respecté cette résolution, cinq mois plus tard, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1737

---

15. Résolution 1718, paragraphe 8.

(23 décembre 2006) réitérant ces décisions antérieures et imposant une série de sanctions dont le gel des fonds et des avoirs financiers d'entités ou de personnes participant au programme nucléaire ou au programme de missiles balistiques de l'Iran<sup>16</sup>. Dans une troisième résolution (résolution 1747 du 24 mars 2007), le Conseil de sécurité optait pour la stratégie de la carotte et du bâton. Tout en étendant les sanctions à d'autres personnes et entités (voir annexe I), il conçut un certain nombre d'incitations (annexe II) que l'on pouvait inclure dans un arrangement de long terme confirmant la nature exclusivement pacifique du programme nucléaire de l'Iran. Une quatrième résolution (résolution 1803 du 3 mars 2008), prise devant le peu de progrès accomplis, constate que l'Iran « continue à ne pas se conformer aux dispositions des trois précédentes résolutions » et élargit les sanctions à de nouvelles personnes et entités iraniennes. Dans une courte résolution (résolution 1835 du 27 septembre 2008), le Conseil réaffirme ses précédentes résolutions et soutient l'approche à double voie proposée par les gouvernements de l'Allemagne, de la Chine, des États-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, du Royaume-Uni et par l'Union européenne. Enfin, le 9 juin 2010, le Conseil a adopté la résolution 1929 qui renforce les sanctions précédentes en décidant que l'Iran ne doit pouvoir acquérir dans un autre État aucune participation dans une activité commerciale quelconque qui serait liée à l'extraction d'uranium ou à la production ou l'utilisation de matières et de technologies nucléaires. Les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher le transfert vers l'Iran de technologies ou d'assistance technique liées aux missiles balistiques et missiles pouvant emporter des armes nucléaires. En outre, la résolution contient des dispositions afin de faire en sorte d'empêcher l'Iran d'utiliser le système financier international, en particulier ses banques qui peuvent être utilisées aux fins de financer la prolifération et les activités nucléaires.

De même que pour la RPDC, les décisions prises par le Conseil de sécurité pour régler la situation de l'Iran illustrent la difficulté de progresser contre la volonté de prolifération nucléaire de pays politiquement isolés, mais aussi le peu d'utilité de mesures de sanction pour obtenir que ces derniers respectent les décisions contraignantes adoptées par le Conseil en vertu du chapitre VII de la Charte.

## **B. Initiatives générales prises pour régler les menaces de prolifération d'ADM et de terrorisme (nucléaires)**

Ces dernières années, le Conseil de sécurité a adopté plusieurs résolutions relatives aux ADM et au terrorisme qui mériteraient d'être évoquées ici. Pour

---

16. Résolution 1737, para. 12 et annexe.

les besoins de cette courte analyse cependant, nous n'en retiendrons que trois jugées les plus pertinentes. Elles se rapportent au financement du terrorisme, aux moyens d'éviter la prolifération des ADM et au traitement de la prolifération nucléaire.

### ***Résolution 1373 du Conseil de sécurité***

Adopté le 28 septembre 2001, en vertu du chapitre VII de la Charte, cette résolution traite des moyens d'éviter et de couper les sources de financement des actes de terrorisme.

Elle énonce une vingtaine de mesures que les États doivent prendre. Onze sont des décisions contraignantes du Conseil par lesquelles les États membres des Nations Unies sont tenus de:

- prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme ;
- ériger en infraction le financement du terrorisme ;
- geler les fonds et autres avoirs financiers des personnes qui commettent des actes de terrorisme ;
- interdire de mettre des fonds à la disposition de personnes qui commettent des actes de terrorisme ;
- s'abstenir d'apporter un appui à des terroristes ;
- prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis ;
- refuser de donner refuge à ceux qui financent ou commettent des actes de terrorisme ;
- empêcher que des terroristes n'utilisent leurs territoires respectifs pour commettre de tels actes contre d'autres États ;
- veiller à ce que les terroristes et ceux qui les financent soient traduits en justice et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes ;
- se prêter mutuellement la plus grande assistance lors des enquêtes criminelles et autres procédures ;

- empêcher les mouvements de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières ainsi que des contrôles lors de la délivrance de papiers d'identité.

Les États membres sont invités à prendre les neuf mesures qui suivent :

- accélérer l'échange d'informations opérationnelles concernant les terroristes et réseaux de terroristes ;
- échanger des renseignements et coopérer sur les plans administratif et judiciaire ;
- coopérer en particulier dans le cadre d'accords et d'arrangements bilatéraux et multilatéraux afin de prévenir et de réprimer les actes de terrorisme ;
- devenir dès que possible parties aux instruments internationaux relatifs au terrorisme ;
- appliquer intégralement les conventions relatives au terrorisme ainsi que les résolutions du Conseil de sécurité ;
- s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas participé à des actes de terrorisme ;
- veiller, à ce que le statut de réfugié ne soit pas détourné au profit du terrorisme ;
- favoriser une réaction à l'échelle mondiale pour combattre les trafics illégaux ;
- faire rapport au Comité de l'ONU contre le terrorisme.

Une seule des dispositions (paragraphe 4 du dispositif) mentionne expressément les matières nucléaires, bien que l'expression « armes de destruction massive », comprise généralement comme incluant les armes nucléaires, soit employée au paragraphe 3.a du dispositif<sup>17</sup>.

---

17. Bien que les « bombes sales » et autres engins de dispersion radiologique n'en fassent pas partie.

## ***Résolution 1540 du Conseil de sécurité***

Adoptée le 28 avril 2004, la résolution 1540 impose une série d'obligations pour limiter la prolifération d'ADM, dont des armes nucléaires, et crée un mécanisme institutionnel destiné à en surveiller la mise en place<sup>18</sup>. La résolution affirme que la « prolifération des armes [...] et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales [...] »<sup>19</sup>. Juridiquement, cette déclaration a pour effet de placer les décisions de la résolution sous l'empire du chapitre VII de la Charte, et de leur conférer un caractère contraignant pour tous les États membres des Nations Unies.

La résolution s'intéresse notamment aux activités des « acteurs non étatiques » définis comme étant toute « personne ou entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène des activités tombant sous le coup de la présente résolution ».

S'agissant des mesures qui concernent les États membres des Nations Unies, les paragraphes du dispositif de la résolution 1540 du Conseil de sécurité se divisent en deux catégories. Huit d'entre elles sont contraignantes en vertu du chapitre VII de la Charte. Neuf autres sont des recommandations décrivant des mesures que les États membres sont invités ou appelés à prendre.

Les huit actions obligatoires consistent à :

- s'abstenir d'apporter un appui à la prolifération des armes nucléaires ;
- adopter une législation interdisant la fabrication d'armes nucléaires ;
- mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération ;
- prendre des mesures leur permettant de comptabiliser ces produits et d'en garantir la sécurité ;

---

18. Pour de plus amples informations se reporter au site Web du Comité 1540 à l'adresse [www.un.org/sc/1540/](http://www.un.org/sc/1540/) et au site Web du Bureau des affaires de désarmement (ODA) des Nations Unies à l'adresse [www.un.org/disarmament/WMD/1540/index.shtml](http://www.un.org/disarmament/WMD/1540/index.shtml).

19. La résolution 1540 porte sur tous les types d'armes de destruction massive, y compris des armes nucléaires. Les engins de dispersion radiologique ou « bombes sales » semblent exclus de son champ d'application.

- arrêter des mesures de protection physique ;
- instituer des activités de contrôle aux frontières et de police afin d'empêcher le trafic illégal ;
- mettre en place des activités de contrôle aux frontières ;
- instituer et appliquer des sanctions aux infractions à la réglementation de contrôle des exportations.

Les neuf actions volontaires consistent à :

- rendre compte de la mise en œuvre de ces mesures ;
- établir des listes de contrôle nationales ;
- offrir leur concours pour la mise en place des mesures ;
- promouvoir l'adoption universelle et l'application intégrale des traités qui ont pour objet d'empêcher la prolifération ;
- adopter des règles et réglementations nationales ;
- renouveler la coopération multilatérale dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique ;
- collaborer avec l'industrie ;
- promouvoir le dialogue et la coopération dans le domaine de la non-prolifération ;
- d'agir de concert pour empêcher le trafic des armes nucléaires.

### ***Résolution 1887 du Conseil de sécurité***

Adoptée le 24 septembre 2009, la résolution 1887 du Conseil de sécurité est à la fois la dernière et la première à approfondir la question de la prolifération nucléaire. Cette résolution trouve son origine dans le fait que le Conseil devait soutenir les efforts engagés pour préserver le régime de non-prolifération, concrétisé par le TNP. Cette résolution vise spécifiquement la cinquième conférence d'examen du TNP en mai 2010. Devant ce qui avait été perçu comme un échec de la quatrième conférence d'examen de 2005, le Conseil a

jugé important de réaffirmer la valeur du Traité et d'appeler les États membres à prendre des mesures pour s'acquitter effectivement de leurs obligations en vertu du TNP. La résolution reprend la formule consacrée « la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales<sup>20</sup> ». Elle n'a cependant pas été adoptée en vertu du chapitre VII et, de ce fait, ces dispositions représentent des recommandations seulement, par opposition à des décisions contraignantes.

Cette résolution commence par un long préambule de 23 paragraphes où le Conseil de sécurité :

- réaffirme l'importance du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, pierre angulaire du régime de non-prolifération nucléaire ;
- appelle à de nouveaux progrès sur la voie du désarmement ;
- se félicite des récentes négociations entre les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie sur la limitation des armements ;
- salue les mesures prises en vue de créer des zones exemptes d'armes nucléaires ;
- réaffirme les précédentes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la RPDC et l'Iran ;
- se dit préoccupé par la menace que constitue le terrorisme nucléaire ;
- affirme son soutien aux utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ;
- affirme son appui à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN) et son amendement de 2005, ainsi qu'à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ;
- reconnaît les progrès accomplis par l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire ;

---

20. Préambule de la résolution 1887 du Conseil de sécurité des Nations Unies, paragraphe. 4.



- réaffirme la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les 29 paragraphes du dispositif qui suivent font écho au préambule. Le Conseil y appelle les États membres à adopter différentes mesures ou se félicite de celles prises par diverses entités, et notamment :

- affirme la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour lutter contre les menaces que constituent les situations de non-respect des obligations en matière de non-prolifération (paragraphe 1) ;
- invite les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires à s'acquitter pleinement de toutes leurs obligations et à coopérer au succès de la Conférence d'examen du Traité de 2010 (paragraphe 2 et 6) ;
- affirme son soutien au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (paragraphe 7) ;
- affirme son soutien à la conclusion d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour des armes nucléaires (paragraphe 8) ;
- affirme son soutien aux garanties de sécurité données par les cinq États dotés d'armes nucléaires (paragraphe 9) ;
- exprime sa préoccupation face aux défis majeurs auxquels est confronté le régime de non-prolifération (allusion à l'Iran et à la RPDC) et appelle à une solution négociée (paragraphe 10) ;
- réaffirme son soutien aux utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques conformément à l'Article IV du TNP (paragraphe 11 et 12) ;
- invite les États à adopter des mesures nationales plus strictes de contrôle des exportations de technologies sensibles (paragraphe 13) ;
- soutient les travaux que l'AIEA, notamment dans le domaine des garanties et des approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire (paragraphe 14 à 16) ;

- affirme la nécessité de traiter sans tarder toute notification de retrait du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires adressée par tout État, (paragraphe 17), y compris le droit d'exiger la restitution des matières ou équipements nucléaires (paragraphe 18) ;
- encourage les États à subordonner à la signature d'un protocole additionnel leurs décisions concernant les exportations nucléaires (paragraphe 19) ;
- exige que les garanties continuent à s'appliquer à tout pays qui se retirerait du TNP (paragraphe 20) ;
- lance un appel à tous les États pour qu'ils adhèrent à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son amendement de 2005 et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (paragraphe 21) ;
- accueille avec satisfaction la résolution 1540 et sa mise en œuvre (paragraphe 22 et 23) ;
- engage les pays à échanger leurs meilleures pratiques en matière de sécurité (paragraphe 24) ;
- demande aux États de réduire le plus possible l'emploi d'uranium hautement enrichi et de convertir les réacteurs de recherche nucléaire pour qu'ils consomment de l'uranium faiblement enrichi (paragraphe 25) ;
- exhorte les États à se donner les moyens de mieux empêcher le trafic illicite de matières nucléaires (paragraphe 26) ;
- prie instamment les États de prendre les mesures appropriées en vue d'empêcher le financement de la prolifération nucléaire et de renforcer les contrôles à l'exportation (paragraphe 27) ;
- déclare son intention de surveiller toute situation impliquant la prolifération d'armes nucléaires, « notamment à destination ou par des acteurs non étatiques » (paragraphe 28).

### C. Émergence de normes de non-prolifération et de sécurité nucléaires

De ces exemples récents de mesures « législatives » du Conseil de sécurité se dégagent, comme nous l'avons fait remarquer, quelques normes juridiques dans le domaine de la non-prolifération et de la sécurité nucléaires. Elles ne sont pas encore au point et rappellent à bien des égards une bonne partie du droit nucléaire international : la formulation est générale ; elles ne prévoient pas de sanctions concrètes et comptent sur les États nations pour les mettre effectivement en œuvre. Il importe alors de noter qu'en prenant ces mesures juridiquement importantes (se placer sous l'empire du chapitre VII de la Charte pour adopter des décisions contraignantes), le Conseil s'inscrit dans d'autres mécanismes législatifs internationaux. Ses résolutions font ainsi souvent référence – expressément ou non – aux dispositions de plusieurs instruments juridiques pertinents (conventions, traités, accords, etc)<sup>21</sup>. De plus, le Conseil affirme régulièrement son soutien aux activités d'autres institutions internationales (l'AIEA étant la plus pertinente pour ce qui concerne le nucléaire). Puisque la Charte des Nations Unies confère au Conseil un pouvoir particulier (et contraignant) pour traiter les menaces pour la paix et la sécurité internationales, on suggère que les diverses résolutions et mesures évoquées ici témoignent de l'émergence de nouvelles normes importantes en droit nucléaire international.

Le lecteur trouvera dans ma deuxième contribution à cet ouvrage une analyse approfondie de ces dix normes ou éléments, avec des références aux résolutions du Conseil de sécurité applicables et à d'autres instruments et documents<sup>22</sup>. Un court intitulé énumère ci-après ces normes nouvelles :

1. Refus de soutenir le terrorisme nucléaire
2. Cadre législatif
3. Organe de réglementation
4. Protection physique
5. Lutte contre le trafic illicite
6. Incrimination des atteintes à la sécurité nucléaire
7. Poursuite ou extradition des contrevenants

---

21. Plusieurs de ces résolutions vont dans le sens d'une adhésion universelle aux instruments internationaux les plus pertinents, dont la CPPMN et son amendement de 2005, la Convention sur le terrorisme nucléaire, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et militent en faveur de l'ouverture de négociations destinées à limiter encore les stocks d'armement, y compris la signature d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles.

22. Voir page 243.

8. Coopération et assistance
9. Échanges d'informations et de meilleures pratiques
10. Protection des informations sensibles

## **Perspectives**

On ignore si le Conseil de sécurité s'efforcera de développer ses compétences législatives dans les domaines de la prolifération et du terrorisme nucléaires. Sachant que le chapitre VII de la Charte restreint ses actions contraignantes aux menaces pour la paix et la sécurité internationales, il est peu probable que le Conseil aille bien au-delà des précédents. Cela étant, l'expression « paix et sécurité internationales » est suffisamment générale (certains iront jusqu'à dire « vague ») pour être interprétée au sens large. Le Conseil pourrait donc être conduit à prendre de nouvelles résolutions et même à concevoir des dispositifs institutionnels pour faire face aux menaces perçues. Par conséquent, il serait peut-être plus judicieux de se demander non pas s'il s'efforcera de concevoir de nouvelles normes juridiques de son crû, mais s'il continuera de soutenir activement les efforts législatifs d'autres organisations (au premier rang desquelles l'AIEA). Il s'agira alors pour lui d'exhorter les États membres à adhérer aux instruments juridiques universaux qui traitent de la prolifération nucléaire et du terrorisme et de mettre à jour ou de modifier les instruments actuels pour tenir compte des événements récents et des nouvelles menaces.

# Le système international de protection radiologique

*par Edward Nicholas Lazo\**

**L**e système international de protection radiologique est constitué d'une matrice complexe d'éléments en interaction, notamment de normes internationales, de règles nationales, de principes directeurs, de points de vue scientifiques, d'actions opérationnelles et d'échanges d'information. Ces éléments « communiquent » et interagissent continuellement à travers des questions à la fois spécifiques et générales donnant lieu à des interprétations en termes de politique, à la mise en œuvre de normes et de règles, à des interprétations scientifiques ainsi qu'à des adaptations opérationnelles. Des circonstances nombreuses et variées, allant des situations spécifiques aux problèmes généraux, peuvent créer des pressions à l'intérieur de cette structure, pressions qui peuvent engendrer des modifications, ajouts, suppressions ou nouvelles applications. Alors qu'il s'agit d'un système structuré et d'une certaine manière rigide, il s'est néanmoins adapté à des situations nouvelles.

Le système de protection radiologique ne se suffit pas à lui-même, il est soutenu et développé par une foule d'organisations internationales et nationales, chacune fournissant des éléments correspondant à son mandat particulier. Bien que le cadre de base du système international de protection radiologique ait été plutôt stable tout au long de son histoire, les interactions de ces éléments et des organisations qui ont promu ceux-ci ont considérablement évolué, en particulier

---

\* Administrateur principal à l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, Division de la Radioprotection et de la gestion des déchets radioactifs. Edward Lazo est titulaire d'un Doctorat en radioprotection et de diplômes de premier et second cycle en ingénierie nucléaire. L'auteur seul est responsable des faits et opinions exprimés dans le présent article.

au cours des 20 dernières années. Cet article présente la manière dont ces éléments et interactions fonctionnent actuellement, sous l'angle des organisations impliquées.

## A. Contexte, objectif et définitions

Depuis le constat, au début des années 1900, que l'exposition aux rayonnements ionisants pouvait causer des effets néfastes sur la santé, les experts dans ce domaine ont travaillé ensemble à fonder une base scientifique pour la description des risques liés aux rayonnements, pour recommander des principes pratiques de protection contre les risques liés aux radiations et l'élaboration de normes internationales et de règles nationales dans ce domaine.

En termes généraux, le but principal de la protection contre les radiations est de contribuer à un niveau approprié de protection des personnes et de l'environnement contre les effets néfastes de l'irradiation, sans limiter indûment les activités humaines favorables qui peuvent être associées à cette exposition<sup>1</sup>.

Les principes généraux de protection contre les radiations sont généralement applicables à toutes les activités liées au nucléaire et à toutes les installations qui sont la source de rayonnements ionisants ; les normes de protection radiologique ont été caractérisées comme un « chapeau » ou un recueil utile à toute législation nucléaire<sup>2</sup>.

Un bref glossaire des termes juridiques et techniques est ici fourni pour faciliter la compréhension des instruments juridiques.

***Dose et limites de dose*** : la dose est la mesure de l'énergie déposée par un rayonnement dans une cible, alors que la limite de dose est la valeur de la dose efficace ou de la dose équivalente à des individus résultant de pratiques sous contrôle qui ne doit pas être dépassée<sup>3</sup>.

- 
1. Lazo, E., « Les systèmes internationaux de protection radiologique : principales structures et défis actuels », *Bulletin de droit nucléaire* n° 80 (2007), pp. 51-67.
  2. Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N., Tonhauser, W., « Manuel de droit nucléaire », AIEA (2003), p. 55.
  3. Glossaire de sûreté de l'AIEA, Terminologie employée en sûreté nucléaire et radioprotection, édition 2007.

**Rayonnement de fond naturel** : Doses, débits de dose ou concentrations d'activité associés aux sources de l'environnement qui ne se prêtent pas au contrôle<sup>4</sup>.

**Principe de justification** : toute décision qui modifie la situation d'exposition au rayonnement doit faire plus de bien que de mal<sup>5</sup>.

**Principe d'optimisation de la protection** : la probabilité de subir une exposition, le nombre de personnes exposées et la somme de leurs doses individuelles devraient être maintenus aussi bas que raisonnablement possible, en tenant compte de facteurs économiques et sociaux<sup>6</sup>.

**Principe de limitation de l'exposition** : la dose totale à toute personne à partir de sources réglementées dans des situations d'exposition prévues autres que les expositions médicales des patients ne doit pas dépasser les limites appropriées<sup>7</sup>.

## B. Institutions clés

Plusieurs organisations internationales contribuent de manière significative à l'établissement d'un cadre scientifique et juridique dans le domaine de la protection contre les radiations. Bien qu'il n'existe pas de « mécanique » formellement définie, les organisations travaillent de la façon suivante :

- Le **Comité scientifique des Nations Unies sur les effets des rayonnements ionisants (UNSCEAR)** recueille et évalue la littérature scientifique relative à l'exposition aux rayonnements ionisants, permettant d'évaluer les tendances en la matière dans le monde entier.
- La **Commission internationale de protection radiologique (CIPR)** utilise les données scientifiques de l'UNSCEAR pour élaborer des politiques pragmatiques et des recommandations de mise en œuvre qui peuvent être utilisées comme base pour le développement de normes et règlements.

---

4. *Ibid.*

5. Lazo, E., *op. cit.*, p. 49.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

- **L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)** élabore des normes internationales, généralement non contraignantes qui peuvent être adoptées par ses États membres et doivent être adoptées par tout État acceptant le programme d'assistance de l'agence. Ces normes sont fondées sur les recommandations de la CIPR.
- La **Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)** développe des directives contraignantes qui doivent être transposées en droit national par ses États membres. Elles sont fondées sur les recommandations de la CIPR.
- **L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)** explore de nouveaux enjeux et défis dans le domaine de la protection radiologique afin de partager les expériences et de développer des approches pour traiter ces questions. En particulier, l'AEN a travaillé en collaboration avec la CIPR à des « simulations » portant sur les projets de recommandations quant à leurs implications en termes de politique, de réglementation et de mise en œuvre.

### **C. Instruments clés de la protection radiologique**

Les règles suivantes, constitutives d'un « acquis » en matière de protection contre les radiations composent un aperçu de l'ensemble de ces instruments :

- Les recommandations de 2007 de la Commission internationale de protection radiologique, Publication CIPR 103.
- Les Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et pour la sûreté des sources de rayonnements, AIEA, 1996.
- La Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.
- La Directive 97/43/Euratom du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales.



- La Décision 87/600/Euratom du Conseil du 14 décembre 1987 concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique.
- La Directive 89/618/Euratom du Conseil, du 27 novembre 1989, concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique.
- La Directive 90/641/Euratom du Conseil, du 4 décembre 1990, concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée.

## **D. Le système international de protection contre les radiations**

Le système international de protection radiologique est né de la nécessité de protéger les chercheurs en médecine des effets dangereux des rayonnements ionisants. Le système international de protection radiologique actuel a été développé et est soutenu par la multitude de petites organisations mentionnées ci-dessus. Une brève histoire de chacune d'elles permettra de bien comprendre la complexité du système actuel et de son cadre.

### **1. Le CIUR et la CIPR**

Les deux premiers piliers du système ont été institués quelques décennies seulement après la découverte de la radioactivité. Lors de sa première réunion en 1925, le Congrès International de Radiologie a conçu le Comité international sur l'unité du rayon X (*the International X-Ray Unit Committee*), qui a été créée à l'occasion de sa 2<sup>e</sup> séance en 1928. Cet organisme, qui allait devenir le Comité international sur les unités et mesures radiologiques (CIUR), a été chargé de proposer une unité de mesure du rayonnement en médecine qui serait convenue au niveau international. En 1950, le CIUR a étendu son rôle à des aspects plus larges de la métrologie du rayonnement.

En plus de la question de la métrologie des rayonnements ionisants, la réunion de 1928 du Congrès international de radiologie a reconnu la nécessité de s'attaquer activement aux risques pour la santé des rayonnements ionisants, et a également créé le Comité international de protection contre les rayons X et le radium, chargé d'élaborer des recommandations concernant la protection contre les effets nuisibles des rayonnements ionisants. En 1950, ce comité a été renommé Commission internationale de protection radiologique (CIPR) et a

élargi son champ d'action au-delà de la profession médicale et des chercheurs et travailleurs dans le domaine des rayonnements pour s'attacher aux questions de protection du public. La CIPR a produit une série de recommandations générales, en fournissant les éléments clés et la philosophie du système international de protection radiologique pour le public et les travailleurs, en fondant toujours son travail sur les quantités et les unités développées et mises à jour périodiquement par le CIUR. Les rapports d'intervention comprennent la Publication CIPR 1 (1959), la Publication 6 (1964), la Publication 9 (1966), la Publication 26 (1987), la Publication 60 (1990) et la Publication 103 (2007).

Ces deux organismes continuent de fournir des recommandations concrètes et fondées scientifiquement en matière de protection contre les rayonnements ionisants, et traitent aujourd'hui de ces aspects pour la protection du public, des travailleurs et de l'environnement. Leurs travaux et réunions ont été quelque peu interrompus par la Seconde Guerre mondiale, mais les efforts nationaux pour aboutir au développement d'armes atomiques ont mené à des recherches et réflexions accrues dans le domaine de la radioprotection. En 1950, lorsque les rôles et mandats de la CIPR et du CIUR furent renouvelés, un nouvel accent fut mis sur les effets nocifs des armes nucléaires et les débuts d'une réflexion en termes de protection dans le contexte de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles.

## **2. UNSCEAR**

En 1955, prétendument avec l'intention de détourner une proposition visant à la cessation immédiate de toutes les explosions nucléaires, il a été proposé à l'Assemblée générale des Nations Unies de fonder un comité chargé de recueillir et d'évaluer des informations sur les niveaux et les effets des rayonnements ionisants. Par la suite, le 3 décembre 1955, l'Assemblée générale a approuvé à l'unanimité la résolution<sup>8</sup> établissant le Comité scientifique des Nations Unies sur les effets des rayonnements ionisants (UNSCEAR), dont les activités commencèrent avec des experts désignés par 15 États. L'Assemblée générale des Nations Unies a depuis augmenté le nombre d'États participants à 21 États. Depuis sa création, l'UNSCEAR a publié des rapports faisant autorité présentant des évaluations globales à la fois de l'état des connaissances sur les niveaux de rayonnements ionisants auxquels sont exposés les êtres humains et des effets possibles d'une telle exposition. L'évaluation de l'exposition sur des espèces non-humaines a également été abordée dans des rapports plus récents de l'UNSCEAR.

---

8. Résolution 913(X), datée du 3 décembre 1955, résolution à l'origine de sa création.

Ces évaluations forment une part importante de la base scientifique sur laquelle repose le système international de protection radiologique.

### **3. AIEA**

Les aspects scientifiques et politiques de la protection contre les rayonnements se trouvaient à ce moment là entre les mains des organes d'experts internationaux. C'est pourquoi la nécessité de normes directrices et d'approches communes pour l'application de la protection radiologique apparut plus fortement, ce qui conduisit à la création de plusieurs organisations dans les années 50.

L'AIEA a été créée en 1957 en réponse aux craintes profondes et aux attentes résultant de la découverte de l'énergie nucléaire. Dans le cadre du système international de protection radiologique, l'AIEA a été chargée par l'Assemblée générale des Nations Unies d'établir des normes internationales, notamment, dans le domaine de la protection radiologique. Depuis sa création, l'AIEA a diffusé de nombreuses normes, mais les Normes internationales de sûreté sont parmi celles ayant eu l'impact le plus important. Les normes de sûreté ont d'abord été publiées en 1962, puis mises à jour et rééditées en 1967, 1982 et 1996. Ces mises à jour étaient destinées à appliquer les dernières recommandations de la CIPR visant à assurer la conformité des normes de protection radiologique à la philosophie de la radioprotection. En partie en raison de la dernière des recommandations générales de la CIPR (Publication 103), une nouvelle révision des BSS est actuellement en cours et devrait être achevée en 2011.

### **4. EURATOM**

En plus de la création d'organes des Nations Unies s'attachant aux normes de radioprotection, les années 50 ont vu la création d'organismes ayant une base d'adhésion plus limitée, par exemple régionale, et ayant des responsabilités pour notamment la radioprotection. La Communauté européenne de l'énergie atomique (CEE) et l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire sont les deux exemples les plus marquants.

Pour faire face à la pénurie générale de ressources énergétiques « conventionnelles » dans les années 1950, six États (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) ont considéré l'énergie nucléaire comme un moyen d'atteindre l'indépendance énergétique. Étant donné que les coûts d'investissement propres à l'énergie nucléaire ne pourraient être atteints par les États individuellement, ces six fondateurs se sont réunis pour former la CEE. Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

(traité Euratom) est entré en vigueur en janvier 1958. Le traité garantit des normes de sûreté élevées pour le public et vise à empêcher que des matières nucléaires destinées principalement à l'utilisation civile ne soient détournées aux fins d'une utilisation militaire. Des exigences détaillées en matière de radioprotection sont prévues au Titre II, chapitre 3, « Santé et sûreté », aux Articles 30 à 39 du traité Euratom. Conformément au traité, un ensemble complet de directives, règlements, recommandations et décisions ont été élaborées et adoptées (voir ci-dessus).

En particulier, la CEEA a établi sa propre directive fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, connue comme la Directive européenne BSS<sup>9</sup>. Une directive est un acte législatif adressé aux États membres de la CEEA, qui doivent le transposer dans leur législation nationale. Afin de tenir compte de l'évolution scientifique et technique, les normes de base, créées à l'origine en 1959, ont été révisées à plusieurs reprises, c'est-à-dire en 1962, 1966, 1976, 1980 et 1996. Les principales bases scientifiques pour les normes de base sont les recommandations de la CIPR qui expliquent en partie pourquoi une directive est actuellement en cours de révision (en 2010) afin de tenir compte de la dernière Publication de la CIPR.

## 5. AEN

L'Organisation européenne de coopération économique (OECE) a été créée en avril 1948 pour appliquer le Plan Marshall en vue de reconstruire l'Europe. L'énergie nucléaire a été considérée comme un aspect important de cette reconstruction, et ainsi, en février 1956, le Conseil de l'OECE a créé le Comité directeur pour l'énergie nucléaire, qui est devenu en 1958 l'Agence européenne de l'énergie nucléaire et par la suite l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN). En mars 1957, le Groupe de travail sur la santé publique et de la sûreté a été créé pour élaborer un programme de travail dans ce domaine et pour établir un mécanisme visant à appliquer le Programme de travail envisagé. Depuis 1973, ce groupe de travail est le Comité sur la protection radiologique et la santé publique (CRPPH)<sup>10</sup>.

---

9. Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.

10. En février 1958, le groupe de travail est devenu le Sous-comité à la santé et à la sûreté qui est ensuite devenu la Comité de radioprotection et finalement, en 1973, le CRPPH.

Vingt-huit pays membres de l'AEN nomment actuellement au CRPPH des experts en radioprotection, généralement issus d'organisations gouvernementales techniques ou spécialisées en matière de réglementation.

L'AEN a produit des normes générales de protection contre les rayonnements à destination de ses membres en 1959, 1963 et 1968 ainsi que des normes spécifiques concernant des produits de consommation, les sources lumineuses au tritium, les stimulateurs cardiaques et les détecteurs de fumée. Toutefois, cette pratique a cessé dans les années 70, l'élaboration de telles normes ayant été laissée à la CIPR, l'AIEA et la CE. Bien que le CRPPH n'élabore plus de normes contraignantes, il a continué d'apporter à ses membres un forum d'échange et de discussion de haut niveau, doté d'une visibilité certaine, en vue de rechercher une interprétation commune des questions soulevées, de faire progresser l'état de l'art dans la théorie de la protection radiologique, de la réglementation et de la pratique, de faire avancer des politiques visant à faire correspondre le système de protection contre les rayonnements avec les besoins sociaux actuels et à promouvoir des projets de coopération internationale. En ce qui concerne le développement du système de protection radiologique, le CRPPH a co-parrainé les BSS, a interagi activement avec la CIPR au cours des huit années de développement de la Publication 103 et a continué ses études prospectives sur les questions émergentes en matière scientifique et de prise de décision dans le domaine de la protection radiologique.

## **6. Autres organisations d'importance**

S'il est juste de dire que les organisations les plus activement impliquées dans le développement et l'évolution du système de protection radiologique sont l'UNSCEAR, la CIPR, le CIUR, l'AIEA, la CE et l'AEN, le mandat de plusieurs autres organisations concerne des aspects importants en matière de protection contre les rayonnements. Il s'agit notamment de plusieurs organisations des Nations Unies, à savoir l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), L'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). En outre, deux importantes organisations techniques à visée normative abordent les questions de radioprotection : la Commission électrotechnique internationale (CEI) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

En plus de ces organisations, plusieurs autres continuent d'influer sur cette évolution du système international de protection contre les rayonnements comme le Conseil national américain sur la radioprotection et les mesures (NCRP) qui a développé des normes et des standards pour les États-Unis

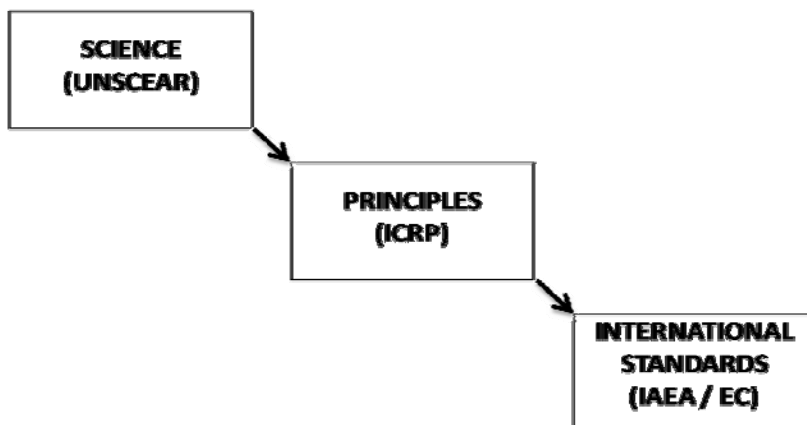
pendant un certain temps. Le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) continue de s'acquitter de grandes études scientifiques fondamentales et d'études épidémiologiques à l'appui de la base scientifique du système.

### **E. Mise au point et évolution du système de protection radiologique**

L'histoire du système de protection radiologique a été, pour une grande partie de son existence, assez linéaire. C'est-à-dire que la *science de la radioprotection* a constitué la base de la réflexion dans le domaine et a été synthétisée par l'UNSCEAR. Sur la base de cette réflexion, la *philosophie et les objectifs* de la protection radiologique ont été élaborés et publiés sous la forme de recommandations par la CIPR. Sur la base de ces recommandations, des *normes* internationales ont été élaborées par l'AIEA et comme un instrument contraignant par la CEEA. Enfin, la *législation et la réglementation nationales* ont été élaborées sur la base des documents déjà établis. Ce système a été, au moins en partie, la conséquence du fait que ceux qui étaient impliqués à chaque étape avaient la légitimité pour discuter des questions pertinentes au sein de leurs groupes et mandats respectifs, de prendre des décisions et de les transmettre à l'organisation suivante sur la ligne de développement. Les décisions n'étaient habituellement pas remises en question, d'une manière générale parce que ceux qui avaient pris les décisions étaient considérés comme « les experts » du sujet et leurs points de vue étaient respectés. Ce processus est représenté schématiquement à la figure suivante.

*Figure 1*

**Le développement des normes internationales de protection radiologique (avant 1999)**



Toutefois, ce processus a évolué et changé dans un contexte de remise en cause ou de la perte de confiance sociale dans la « science » et la « technocratie », et on a pu constater une reconnaissance accrue de la complexité inhérente aux situations d'exposition aux rayonnements<sup>11</sup>.

## **F. La participation des Parties prenantes dans l'évolution de la protection radiologique**

À partir des bouleversements sociaux des années 60, les barrières qui entouraient jadis l'évaluation des risques et des décisions de gestion, ainsi que les processus décisionnels ont tendu à disparaître progressivement. L'époque où des fonctionnaires pleins de bonnes intentions et des experts techniques pouvaient, au mieux de leur jugement, prendre des décisions de protection du public de façon isolée est révolue. Aujourd'hui, de nombreux groupes et individus dans les différents pays sont intéressés à participer, à différentes échelles de démocratie participative, aux discussions et aux décisions affectant la santé publique et les questions de protection de l'environnement. Les membres individuels du public soumis à des risques particuliers, des groupes locaux et nationaux, des associations, des ONG et même des organismes gouvernementaux nationaux et locaux qui ne sont pas directement responsables des décisions, ont souvent le sentiment que leurs opinions doivent être prises en compte lors de tout processus de prise de décision et que leurs préoccupations doivent être traitées. Ces individus et groupes ainsi que les autorités chargées de la réglementation et, le cas échéant, l'exploitant en sont venus à être désignés collectivement comme des Parties prenantes. La participation des Parties prenantes dans les processus de décision et l'encadrement des décisions est de plus en plus courante dans le monde d'aujourd'hui. Les parties prenantes s'interrogent sur le rôle de la science et des autorités dans le processus décisionnel et demandent une responsabilisation accrue s'agissant des décisions concernant la gestion des risques.

« En outre, la dimension sociale des décisions de radioprotection, tant dans la gestion des travailleurs que dans la prise en compte de l'impact d'activités nucléaires à grande échelle, y compris de possibles accidents, est maintenant mieux identifiée. Elle nécessite l'élaboration de meilleurs mécanismes pour la participation des partenaires sociaux et du public dans le processus de décision et

---

11. Ces facteurs sont exprimés dans *La radiation aujourd'hui et la voie du développement durable*, AEN (2007).

la recherche d'une intégration plus étroite de la gestion des risques d'irradiation à ceux d'autres substances ou situations dangereuses. »<sup>12</sup>

L'importance croissante de la participation des parties prenantes dans le processus décisionnel a affecté (i) la façon dont les principes de justification, d'optimisation et de limitation sont considérés, (ii) la façon dont le rôle de la profession de radioprotection dans l'évaluation et la gestion des risques est perçu et (iii) l'importance relative des circonstances spécifiques par rapport à des critères harmonisés internationalement reconnus. Bien que l'importance primordiale de la participation des parties prenantes à la lutte contre les situations de risque soit maintenant largement acceptée, la prochaine étape sera d'optimiser les structures et les processus afin de faciliter une telle participation.

L'intérêt croissant pour les décisions liées aux risques est le reflet d'aspects divers et variés de l'évolution sociale et scientifique. Par exemple, Internet et les médias en général ont rendu l'information sur les risques beaucoup plus accessible à tous. Dans le même temps, les promesses technologiques de l'après Seconde Guerre mondiale n'ont souvent pas été à la hauteur des revendications initiales, ce qui a entretenu un certain scepticisme à l'égard de la science et des institutions publiques. Cela s'est accompagné de la prise de conscience croissante que la science n'est qu'une partie de « la vérité » s'agissant des orientations affectant des concepts tels que « la sûreté », « la sécurité » et « la protection de la santé et de l'environnement ». Les valeurs sociales sont ainsi de plus en plus considérées comme ayant une influence aussi importante que les faits scientifiques sur les décisions.

En parallèle à ces changements, qui reflètent largement l'évolution de la place de l'individu et son rôle dans la société, le monde est devenu une « entité globale », ce qui exige une harmonisation sociale globale au sens large. Les notions de durabilité et de sensibilisation intergénérationnelle ont incité à l'introduction d'une vision à long terme dans les discussions de planification.

Pourtant, de même que ces questions globales sont plus largement reconnues, il existe aussi une tendance à ce que les contextes locaux soient de plus en plus importants pour les décisions concernant les risques radiologiques, ce qui a plusieurs conséquences. Il est clair qu'il n'existe pas de « logique du risque » unique permettant de faire face aux risques, et qu'il n'existe pas non plus de contradiction sociale inhérente à ce que la gestion du risque ne soit pas abordée partout d'une manière comparable ou « égale », notamment en termes

---

12. Cela était déjà identifié comme un défi à venir dans l'Opinion collective du CRPPH en 1994.



de préoccupations des parties prenantes et d'allocation des ressources. Dans le même temps, des aspects importants au niveau international peuvent apparaître subsidiaires par rapport à d'autres aspects au niveau national qui peuvent à leur tour apparaître subsidiaires par rapport à des aspects locaux. Ainsi, par exemple, les questions et les préoccupations locales jouent un rôle important dans l'implantation de nouvelles installations ou dans les discussions concernant les émissions de fonctionnement des installations existantes, etc.

En outre, l'écologie a continué de croître au point où, de plus en plus, et à plusieurs niveaux, il existe un lien entre la santé publique et un environnement sain. Une grande partie de la demande du public pour un environnement propre est donc établi sur la base de la « qualité de vie » et du « bien-être ». Ces notions, en tant que valeurs sociales et faits scientifiques, sont au cœur de bon nombre des décisions et processus décisionnels actuels.

Enfin, un point de vue de plus en plus admis est que la protection radiologique a eu pendant quelque temps une certaine autonomie, mais qu'elle devrait plutôt être envisagée dans le contexte plus vaste de la santé publique. À cet égard, l'évaluation et la gestion des risques radiologiques sont reformulées de manière à être considérées avec beaucoup d'autres risques et problèmes à résoudre pour atteindre une santé publique satisfaisante de façon équilibrée.

Cette évolution sociale succinctement décrite a, dans une large mesure, conduit à remodeler les approches adoptées pour les décisions relatives à l'évolution du système de protection radiologique. Comme les organisations décrites ci-dessus ont été établies dans les années 50, 60 et 70, ces approches s'inscrivent pour l'essentiel dans le modèle linéaire de leur époque, tel que mentionné précédemment. Toutefois, durant les années 90, les Parties prenantes dans les pays membres de ces organisations ont de plus en plus remis en question les décisions gouvernementales et les décideurs gouvernementaux eux-mêmes. Des équipes d'experts gouvernementaux ont également davantage remis en question le « comment et le pourquoi » des nouvelles décisions. En particulier, les interrogations concernant le système dans la Publication 60 de la CIPR ont soulevé un certain nombre de questions relatives à la gestion des matières radioactives naturelles (MRN), en ce qui concerne l'exemption et l'exclusion des matières radioactives et à l'égard de la mise en œuvre d'actions protectrices, notamment à la suite d'accidents nucléaires. Au moins en partie en réponse aux pressions visant à discuter de ces questions mais également à trouver de nouvelles solutions répondant aux besoins des diverses Parties prenantes, la Commission principale de la CIPR a décidé d'ouvrir un large débat sur l'orientation à venir du système de protection radiologique et la

manière dont le système doit évoluer pour mieux répondre aux besoins et préoccupations des parties prenantes<sup>13</sup>.

Alors que les précédentes recommandations de la CIPR ont été élaborées dans le cadre d'un processus interne, le système actuel de protection radiologique, tel que recommandé dans la Publication 103 de la CIPR, publiée en décembre 2007, a été le fruit de discussions entre les représentants importants du domaine de la radioprotection, les gouvernements, les organismes de réglementation, l'industrie, les ONG et d'autres Parties prenantes concernées<sup>14</sup>. Quoiqu'il ne soit pas encore tout à fait clair ou fixe, ce processus de développement peut être caractérisé comme ayant permis une implication des Parties prenantes. Cela ne signifie pas que les discussions ont été diffusées jusqu'aux membres du public, mais plutôt que de nombreuses organisations et institutions, jusqu'ici non impliquées, ont eu l'occasion de participer activement, et de faire entendre leur voix.

## **G. Prise de décision non-linéaire en matière de protection radiologique**

Les éléments interconnectés de cette « nouvelle » approche en matière de prise de décision peuvent être définis de manière générale comme la science, les principes, les normes et la mise en œuvre :

- La science de la radioprotection aura clairement une influence sur le développement des principes de protection radiologique, mais cette philosophie influencera également les domaines prioritaires de la

---

13. Cela a commencé en 1999 avec un article de Roger Clarke (alors Président de la CIPR), « Control of low-level radiation exposure: time for a change? », dans *Journal of Radiological Protection*.

14. L'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN), à travers son Comité de protection radiologique et de santé publique, a participé très activement à ces discussions, notamment par l'organisation de sept conférences internationales pour discuter de l'évolution du système, deux discussions directes entre les membres du CRPPH et le président de la CIPR, une série de groupes d'experts et de réunions qui ont eu pour résultat 13 publications de l'AEN, et trois évaluations détaillées et constructives de divers projets de recommandations de la CIPR. Ce travail effectué par l'AEN a mobilisé plus de 100 experts originaires de 17 pays, issus de 25 organisations gouvernementales nationales, d'industries nucléaires nationales et d'organisations internationales. La publication de l'AEN intitulée *La contribution de l'AEN à l'évolution du système international de protection radiologique*, résume l'évolution qui a eu lieu au cours de cette période, tant au sein de la CIPR que dans la communauté de la protection radiologique au sens large, alors que des compromis et accords étaient lentement atteints.

recherche scientifique. Par exemple, le modèle linéaire sans seuil<sup>15</sup> qui guide les principes directeurs de la protection radiologique a fortement influencé l'orientation de la recherche scientifique quant aux effets des faibles doses de rayonnements ionisants.

- Par la suite, au sein du processus de développement, des principes orienteront clairement l'élaboration de normes, alors que des normes se reflèteront sur les éléments des principes d'élaboration qui sont nécessaires et aussi sur les domaines prioritaires de la recherche scientifique. Par exemple, la CIPR a songé à supprimer la notion de justification de ses normes comme n'étant globalement pas une décision de radioprotection, mais cela a été fortement rejeté parce que le concept de justification était considéré comme indispensable aux normes, à la législation et la réglementation nationales.
- Les normes affecteront alors clairement, d'une manière générale par la réglementation nationale, la façon dont la radioprotection est mise en œuvre à travers des actions de protection. Là encore toutefois, l'expérience de mise en œuvre tiendra compte des normes, des principes et de la science. Par exemple, l'existence de matières radioactives naturelles (MRN), le radium en dépôt dans la tuyauterie dans l'industrie pétrolière ou l'uranium et/ou le thorium dans les industries du phosogypse, de l'acide phosphorique et des engrais, a entraîné la nécessité de normes, de principes et de sciences pour faire face à des situations de risque pour les travailleurs et le public. L'utilisation accrue de rayonnements ionisants dans l'imagerie médicale et l'augmentation sensible des doses aux patients ont également provoqué la nécessité de revisiter des normes de protection, des principes et de la science dans ce domaine important.

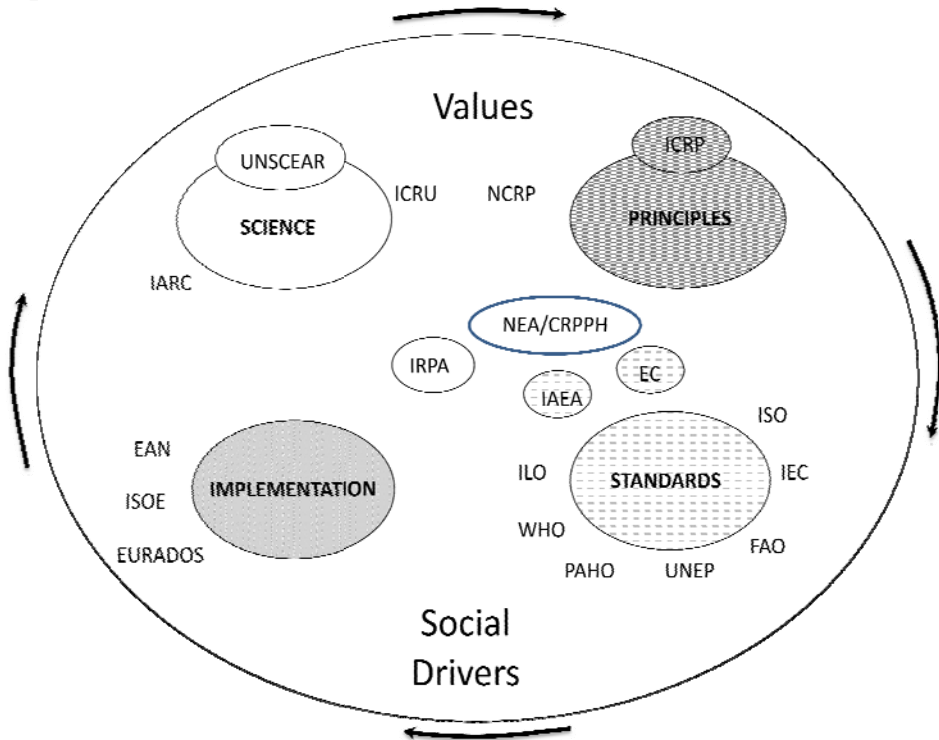
Par conséquent, ces éléments clés du système de protection radiologique sont liés de manière non-linéaire et peuvent être caractérisés comme faisant partie d'un processus de développement circulaire. Dans le même temps, tous ces éléments ne peuvent exister par eux-mêmes, mais sont relativement soutenus et alimentés par des apports et interactions avec divers organismes. Certaines organisations interagissent avec l'un de ces éléments, avec d'autres

---

15. Modèle linéaire sans seuil : un modèle dose-réponse qui se fonde sur l'hypothèse que, dans la gamme à faible dose, des doses de rayonnement supérieures à zéro augmentent proportionnellement et de manière linéaire le risque de cancer et/ou de maladie héréditaire.

davantage. La Figure 2 tente d'illustrer l'interdépendance dynamique des éléments et des organisations qui composent et conduisent l'évolution du système international de protection radiologique.

**Figure 2**  
**Développement des normes internationales de protection radiologique**  
**(après 1999)**



À la suite de ces changements, il existe un intérêt beaucoup plus large pour ces diverses étapes de développement et en même temps, une volonté d'ouvrir des discussions à des groupes plus larges de Parties prenantes. Dans ce contexte, le processus de développement linéaire simpliste est devenu beaucoup moins linéaire et beaucoup plus complexe. Cependant, les résultats sont davantage susceptibles de répondre aux besoins et préoccupations des Parties prenantes, davantage susceptibles d'être compris au sens large, davantage susceptibles d'être acceptés, et enfin davantage susceptibles d'être durables.

## Conclusions

Les apports et les rôles des diverses organisations ont abouti à un système vaste et assez complexe (esquissés dans la figure 2) qui n'est qu'une représentation imparfaite du système international de protection radiologique. La figure montre la dynamique et des éléments structurels de plus en plus transparents qui ont évolué et continuent d'évoluer.

Il convient de noter que l'élaboration de la Publication 103 de la CIPR, la dernière série de recommandations décrivant le système international de protection radiologique, ne représente qu'une partie de l'évolution générale qui se déroule progressivement. Les Normes de sûreté de l'AIEA traduisent les recommandations de la CIPR en termes réglementaires, et la Directive EURATOM fixant les normes de base en matière de sûreté fournissent un cadre normatif contraignant que tous les États membres de l'Union européenne doivent mettre en œuvre dans leur législation nationale. Ces deux instruments ont également évolué dans une large mesure à la suite de nouvelles recommandations de la CIPR.

La « fin » du système, qui est la mise en œuvre des normes de protection radiologique et des règlements, est et suivra la révision finale des normes de sûreté de base. Ce sera un processus extrêmement complexe, largement entraîné par le cadre normatif et fortement influencé par les circonstances locales. L'expérience de ce processus a également une valeur en termes de réflexion et de partage afin d'améliorer encore notre compréhension du système de protection radiologique, et de s'interroger sur le comment et le pourquoi de son (in)adéquation à nos besoins, à nos préoccupations et aux circonstances.

# La protection de l'environnement par le droit nucléaire : un long chemin reste à parcourir

*par Sam Emmerechts\**

L'explosion de l'un des réacteurs de la centrale de Tchernobyl le 26 avril 1986 a provoqué une dissémination de rayonnements sans précédent et des conséquences néfastes imprévues, tant pour le public que pour l'environnement. Plus de 200 000 km<sup>2</sup> du territoire européen ont été contaminés par du césium radioactif. Depuis l'accident, la contamination de surface a décliné et les niveaux de radiation relevés dans l'atmosphère sont aujourd'hui équivalents à ceux d'avant l'accident dans la plupart de ces zones. La contamination des récoltes, de la viande et du lait par des iodes radioactifs de courte période radioactive fut un sujet d'inquiétude important pendant les premiers mois suivant l'accident. Désormais, et pour les décennies à venir, la contamination par des éléments de césium radioactif à longue vie est le problème principal dans certaines zones rurales. Les aliments issus de l'exploitation forestière comme les baies, les champignons et le gibier contiennent des niveaux particulièrement élevés de césium radioactif à longue période radioactive, une contamination qui doit rester élevée pour plusieurs décennies. En conséquence de cet accident, les rivières, eaux de surface et poissons ont été contaminés par des matières radioactives. La contamination a rapidement diminué grâce aux processus de dilution et de désintégration mais certaines des matières sont restées prisonnières des sols situés autour des rivières et lacs contaminés. Aujourd'hui, la plupart des étendues d'eau et des poissons ont des niveaux de radioactivité bas, bien que les niveaux restent

---

\* L'auteur fait partie de la Section Affaires juridiques de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Les positions exprimées ne représentent pas nécessairement celles de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

élevés dans certains lacs enclavés sans effluents. L'accident a immédiatement affecté de nombreuses usines et animaux vivant dans les 30 km autour du site. Il y eut une augmentation de la mortalité et une baisse de la fertilité, et certaines anomalies génétiques chez les plantes et les animaux sont toujours perceptibles. Au fil des années, alors que les niveaux de radioactivité baissaient, les populations biologiques ont progressivement récupéré et la zone est devenue un sanctuaire de biodiversité exceptionnel.

L'accident de Tchernobyl a sans aucun doute eu un impact significatif sur l'attention portée à la protection de l'environnement par les juristes en droit nucléaire. Depuis l'accident, le monde est devenu plus sensible à l'impact potentiel des installations nucléaires sur l'environnement et de nombreux gouvernements ont reconnu le besoin de mieux protéger l'environnement contre les risques associés aux activités nucléaires. Le droit de l'environnement était l'instrument adapté pour leur permettre d'atteindre cet objectif. Le présent article traite de l'interaction entre le droit nucléaire et le droit de l'environnement.

Le droit nucléaire s'est développé dans les années 60 afin d'accompagner et de réglementer le développement des activités nucléaires civiles. Il était à l'origine centré sur la radioprotection et la responsabilité civile des dommages causés des activités nucléaires. Dans les années 70, des inquiétudes à l'égard de la diffusion des armes nucléaires et l'usage mal intentionné des matières nucléaires ont mené à l'adoption de conventions internationales consacrées à la non-prolifération et à la protection physique des matières nucléaires. Les accidents nucléaires à Tchernobyl et à Three Miles Island ont orienté l'attention de la communauté internationale vers la gestion des risques dans les années 80 et 90. Une culture de la prévention et de la protection est née, ce qui a suscité l'adoption d'importantes conventions sur la sûreté nucléaire et à une seconde génération de conventions sur la responsabilité civile nucléaire. Les actes terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont également influencé le droit nucléaire avec l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et l'adoption d'une Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

Le droit de l'environnement est un ensemble de règles encore plus récent que le droit nucléaire. Bien que certains éléments du droit international de l'environnement trouvent leurs racines dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les principaux traités en matière d'environnement ont été adoptés à une allure spectaculaire au cours des trois dernières décennies. Des traités bilatéraux relatifs aux pêcheries furent adoptés au XIX<sup>e</sup> siècle car les individus et les États estimaient que le processus d'industrialisation et de développement exigeait des limitations de l'exploitation de certaines ressources naturelles. Au début des années 70, les Nations Unies adoptèrent une importante déclaration

reconnaissant le besoin de protéger l'environnement. Plusieurs instruments juridiques ont suivi, s'attachant à la pollution aux hydrocarbures, aux zones humides, à l'environnement marin et au rejet de déchets en mer. Plus tard, les inquiétudes environnementales ont commencé à s'intégrer à une large gamme de politiques nationales et internationales, les tribunaux internationaux contribuant à la fois à la définition et à la mise en œuvre de la notion.

Le droit de l'environnement s'applique au champ nucléaire de deux manières différentes, l'une directe, l'autre indirecte. Il s'applique *directement* en assujettissant les activités nucléaires au droit international de l'environnement, ce qui sera traité dans le chapitre 1. Il s'applique *indirectement* en introduisant les pratiques du droit de l'environnement et le concept de la protection de l'environnement au sein du droit nucléaire international, ce qui sera le sujet du chapitre 2. Dans chacun des chapitres, des thèmes spécifiques seront traités comme des preuves solides que le droit de l'environnement apparaît dans le champ nucléaire. Ces thèmes sont la transparence et l'accès à l'information nucléaire, la participation du public à la prise de décision et la prévention et la réparation des dommages environnementaux causés par les incidents nucléaires.

Le chapitre 3 s'attache quant à lui à déterminer si l'influence du droit de l'environnement a permis une protection effective de l'environnement par le droit international nucléaire. La prédominance de l'approche traditionnelle anthropocentrique du droit nucléaire, qui s'attache à la protection des personnes et des biens et non de l'environnement, démontre que ce n'est pas encore le cas. Cependant, il existe des signes que le droit nucléaire progresse vers une meilleure protection de l'environnement. La position de l'auteur est dès lors que l'importance du droit de l'environnement pour les activités nucléaires s'accroît et est susceptible de mener à une symbiose croissante avec le droit nucléaire. À cet égard, le droit de l'environnement et le droit nucléaire partagent les mêmes objectifs : la protection, la limitation et la réparation des dommages, y compris des dommages causés à l'environnement.

## **1. L'application du droit de l'environnement dans le domaine nucléaire**

### *1.1. Introduction*

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la prise de conscience par le public des effets néfastes de certaines activités industrielles a entraîné une préoccupation grandissante pour la protection de l'environnement qui a également eu un impact sur le domaine nucléaire. Les catastrophes causées par l'industrie chimique et les procès liés à l'amiante dans les années 70 ont rendu le public et les gouvernements plus sensibles aux dangers potentiels des activités industrielles et, à la fin des années 80, les menaces environnementales



sont apparues sur l'agenda de la communauté internationale notamment en raison des conséquences potentielles de la diminution de la couche d'ozone et du changement climatique. En 1996, dans une affaire concernant les armes nucléaires, la Cour internationale de justice (CIJ) a reconnu pour la première fois l'existence de règles de droit international général de l'environnement<sup>1</sup>.

La Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm (1972) est souvent considérée comme l'un des premiers instruments internationaux consacrés à la protection de l'environnement<sup>2</sup>. La déclaration contient 26 principes et est considérée comme le premier document de droit international reconnaissant explicitement le droit à un environnement sain. La déclaration met en évidence de dangereux niveaux de pollution de l'eau, de l'air, des sols et des êtres vivants, des troubles majeurs et néfastes à l'équilibre écologique de la biosphère, la destruction et la raréfaction de ressources irremplaçables, ainsi que des carences flagrantes affectant la santé physique et mentale et le bien-être social de l'homme, dans l'environnement créé par l'homme et particulièrement dans l'environnement de vie et de travail.

La Déclaration de Stockholm contient des principes généraux visant à inspirer et guider les peuples du monde dans la préservation et l'amélioration de l'environnement humain. D'une perspective juridique, le Principe 21 est l'un des plus significatifs en ce qu'il constitue la pierre angulaire du droit international de l'environnement. Il décline l'idée que les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leurs propres politiques environnementales et en conformité avec la Charte des Nations Unies et le droit international. Le Principe 21 confirme que les États ont l'entière souveraineté pour prendre des décisions relatives à leurs ressources naturelles et donc pour décider de l'exploitation ou non des ressources en pétrole, gaz, charbon, vent ou uranium situées sur leur territoire, dans les limites établies par le droit international. Cependant, la seconde partie du Principe 21 impose une restriction aux États en leur donnant la responsabilité d'assurer que les activités se trouvant sous leur juridiction ou contrôle ne causent pas de dommages environnementaux aux autres États ou aux zones au-delà des limites de leur juridiction. Ainsi, l'extraction d'uranium ou l'exploitation de centrales nucléaires ne doit pas causer de dommages environnementaux à d'autres États ou à des zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale.

---

1. Rapports de la CIJ (1996) 226 à 242.

2. Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

En vertu du Principe 22 de la déclaration de Stockholm, les États doivent coopérer en vue de développer le droit international en matière de responsabilité et d'indemnisation pour les victimes de pollutions et autres dommages environnementaux causés par des activités menées sous la juridiction ou le contrôle de tels États à des zones situées au-delà de leur juridiction. Le Principe 26 de la Déclaration est le seul à faire une référence explicite au nucléaire. Il énonce qu'« [i]l faut épargner à l'homme et à son environnement les effets des armes nucléaires et de tous les autres moyens de destruction massive ». Les activités nucléaires sont ainsi confrontées à la protection de l'environnement dans la mesure où la Déclaration presse les États d'interdire et de détruire les armes nucléaires et toutes les autres armes de destruction massive.

Vingt ans après Stockholm, une nouvelle déclaration a été adoptée au cours d'une conférence organisée par les Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992, la Déclaration sur l'environnement et le développement<sup>3</sup>. La Déclaration de Rio a posé les bases sur lesquelles les États et les individus doivent coopérer et développer plus avant le droit international dans le domaine du développement durable. Les vingt-sept principes de la Déclaration de Rio sont en grande partie similaires à ceux de la Déclaration de Stockholm mais ils sont plus spécifiques et vont plus loin en encourageant le développement de techniques procédurales pour protéger l'environnement et la mise en place de normes environnementales. Par exemple, elle demande aux États de promulguer une législation environnementale efficace, de mener des évaluations d'impact environnemental pour les projets d'activités susceptibles d'avoir un impact néfaste significatif sur l'environnement et qui dépendent d'une décision d'une autorité nationale compétente, d'échanger des informations sur l'environnement avec les citoyens lors de la prise de décisions affectant l'environnement. La Déclaration de Rio promeut également deux principes qui se trouvent au cœur de la protection de l'environnement, le principe du pollueur-payeur et le principe de précaution<sup>4</sup>.

Ni la Déclaration de Stockholm ni celle de Rio ne contiennent d'obligations juridiquement contraignantes. Certains de leurs principes fournissent des indications quant aux développements juridiques futurs, d'autres avaient déjà été établis dans des traités et autres actes internationaux ou reflètent des règles de droit coutumier qui, selon la CIJ, sont des sources de premier ordre du droit international. Le fait que le Principe 21 de la Déclaration de

---

3. Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

4. Principes 15 et 16 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

Stockholm, dont le contenu est repris par le Principe 22 de la Déclaration de Rio, reflète le droit coutumier est confirmé par l'Avis consultatif de la CIJ de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires<sup>5</sup>.

L'impact particulier des Déclarations de Stockholm et de Rio concerne leurs rôles de guides pour le développement d'un droit international permettant de protéger l'environnement. Le nombre de traités liés au domaine de l'environnement a fortement augmenté depuis lors. La législation environnementale tend naturellement à couvrir toutes les activités susceptibles de causer un dommage à l'environnement, et il n'existe aucun doute à ce que les activités nucléaires puissent causer de tels dommages. Plusieurs traités de droit de l'environnement s'appliquent ainsi *directement* aux activités nucléaires, quoique de manière peu homogène, d'autres non.

La Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets est un exemple de convention de droit de l'environnement qui s'applique aux activités nucléaires. La Convention possède un caractère global et contribue au contrôle international et à la prévention de la pollution des mers. Elle interdit l'immersion de certaines matières dangereuses, y compris les déchets radioactifs de haute activité, requiert une permission spéciale préalable à l'immersion d'un certain nombre d'autres matières identifiées et une permission générale préalable pour les autres déchets. En 1996, un Protocole à la Convention de Londres a été adopté, prohibant l'immersion de tout déchet radioactif dans la mer.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS) incite ses signataires à limiter au maximum le rejet de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de celles ayant un caractère persistant. La Convention instaure un régime complet d'ordre public dans les océans et mers de la planète en établissant des règles gouvernant tous les usages des océans et de leurs ressources. Elle consacre l'idée que tous les problèmes des espaces océaniques sont fortement corrélés et doivent être combattus ensemble. Elle constitue aujourd'hui le régime reconnu à l'échelle du globe s'agissant de tous les sujets ayant trait au droit de la mer. UNCLOS contient des règles spécifiques sur le droit de passage innocent des navires transportant des substances nucléaires ou d'autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives<sup>6</sup>.

---

5. Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, Avis consultatif, C.I.J., Rapports 1996, p.226.

6. Articles 22 et 23 de l'UNCLOS.

D'autres exemples de conventions de droit de l'environnement qui s'appliquent au champ nucléaire incluent la Convention de 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique qui fut adoptée pour affronter la pollution marine trouvant son origine dans les rejets de polluants d'origine tellurique, de cours d'eau ou de pipelines. Elle oblige les Parties contractantes à adopter des mesures en vue de prévenir et d'éliminer la pollution des zones maritimes par des substances radioactives rejetées à partir de sources terrestres<sup>7</sup>. Parmi les autres conventions de droit de l'environnement applicables au domaine nucléaire figure la Convention de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) qui instaure des obligations pour les Parties contractantes d'évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités, y compris les projets nucléaires, dès une étape précoce de leur planification. Elle instaure l'obligation générale des États de notifier et de se consulter les uns les autres sur tous les projets majeurs en cours qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière environnemental néfaste significatif. La Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice en matière environnementale (Convention d'Aarhus) est un nouveau type d'instrument environnemental qui fait le lien entre les droits environnementaux et les droits de l'homme, en reconnaissant que nous avons une obligation envers les générations futures, relie la responsabilité gouvernementale et la protection de l'environnement et s'attache aux interactions entre le public et les autorités publiques dans un contexte démocratique. La Convention d'Aarhus s'applique également aux activités nucléaires.

Toutefois, certains instruments internationaux ou régionaux de droit de l'environnement excluent les activités nucléaires de leur application, car ces activités sont déjà effectivement régies par une législation spécifique ou par d'autres conventions internationales. La Directive sur la responsabilité environnementale de l'Union européenne (UE) (2004)<sup>8</sup> illustre ce point. La directive est fondée sur le principe pollueur-payeur et assure la responsabilité des exploitants pour les dommages à la terre, l'eau et la biodiversité. La responsabilité peut être soit stricte soit pour faute/négligence selon le type d'activités qui sont menées par l'exploitant. Les exploitants sont tenus de prendre des mesures pour prévenir les dommages environnementaux et doivent

---

7. La Convention de 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique fut plus tard remplacée par la Convention OSPAR de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord-Est.

8. Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143, 30 avril 2004, p. 56).

supporter les coûts des mesures de prévention et d'assainissement de l'environnement. La directive ne s'applique pas aux dommages environnementaux ni à aucune menace imminente de tels dommages résultant d'un accident nucléaire dont la responsabilité ou l'indemnisation relèvent du champ d'application de celle des conventions internationales sur la responsabilité nucléaire qui est en vigueur dans l'État membre concerné, ainsi que des amendements à celle-ci<sup>9</sup>. Toutefois, la directive prévoit explicitement que la Commission européenne publie un rapport avant le 30 avril 2014 sur l'expérience acquise dans son application, y compris un examen de la demande de l'exclusion des dommages nucléaires. La Commission européenne accordera donc une attention particulière à l'efficacité des conventions nouvelles et révisées sur la responsabilité nucléaire au regard de la compensation des dommages environnementaux. Au cas où elle ne serait pas convaincue de l'adéquation de la couverture offerte ou si les conventions ne sont pas encore entrées en vigueur en 2014, la Commission pourrait prendre des mesures pour supprimer cette exclusion.

D'autres exemples d'accords environnementaux ne s'appliquant pas aux activités nucléaires, incluent notamment la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (Convention HNS), dont les objectifs sont d'adopter des règles et procédures internationales uniformes en vue de résoudre les questions de responsabilité et d'indemnisation des dommages causés par des incidents liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses. La Convention HNS introduit une responsabilité objective pour l'armateur et un système d'assurance obligatoire et de certificats d'assurance. D'autres conventions excluent, elles-aussi, les activités nucléaires comme la Convention de 1989 sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (Convention CRTD), qui établit la responsabilité et les règles d'indemnisation pour les dommages causés pendant le transport des substances dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure, mais aussi la Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile pour les dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement<sup>10</sup> par laquelle les Parties contractantes s'engagent à veiller à ce

---

9. La Directive sur la responsabilité environnementale dispose cependant que cette exclusion peut être modifiée sur proposition de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil des ministres avant le 30 avril 2014 sur la base d'une évaluation de la couverture des conventions internationales en matière de responsabilité nucléaire (voir Article 18).

10. La Convention de Lugano n'est pas encore entrée en vigueur.

que les exploitants exerçant une activité dangereuse sur leur territoire participent au financement d'un régime de garantie financière ou disposent et maintiennent une garantie financière pour couvrir leur responsabilité en vertu de la Convention. La Convention de Lugano prévoit également un droit d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ou par des organismes ayant des responsabilités publiques dans le domaine de l'environnement.

Le Protocole de Kyoto est un autre exemple de convention internationale de l'environnement qui exclut les activités nucléaires, à la grande frustration de ceux qui considèrent l'énergie nucléaire comme un instrument pour réduire les émissions de dioxyde de carbone. Les changements climatiques résultant de l'augmentation des concentrations des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère est une préoccupation mondiale majeure et un problème mondial majeur sur l'agenda des décideurs politiques. Le secteur de l'énergie, de l'extraction des ressources énergétiques à l'utilisation finale, est l'une des principales sources d'émissions de GES, en particulier de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>). De plus, la demande d'énergie devrait augmenter de façon spectaculaire au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, en particulier dans les pays en développement, où la croissance démographique est la plus rapide. Par conséquent, un objectif clé des décideurs politiques est la mise en œuvre de mesures visant à réduire les émissions de GES issues du secteur de l'énergie à moyen et à long terme.

Au cours de la 3<sup>e</sup> réunion de la Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), en décembre 1997 à Kyoto, les décideurs ont convenu de dispositions visant à réduire les émissions de GES. Le Protocole de Kyoto à la CCNUCC a été ouvert à la signature le 16 mars 1998 et est entré en vigueur le 16 février 2005. En avril 2010, on dénombrait 191 parties au Protocole. Le Protocole contient des objectifs juridiquement contraignants pour les émissions visant les parties dites « de l'Annexe I »<sup>11</sup>, obligeant celles-ci à réduire collectivement leurs émissions de six gaz à effet de serre particuliers au cours de la période 2008-2012, les émissions étant calculées en moyenne sur la période de 5 ans.

Beaucoup pensent qu'une « révolution énergétique » est nécessaire pour « décarboniser » l'approvisionnement en énergie, qui dépend fortement des

---

11. Allemagne, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, République slovaque, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie, Ukraine, Union européenne.

combustibles fossiles. Une voie vers une électricité à faibles émissions de carbone pourrait passer par une expansion majeure de l'énergie nucléaire. En effet, l'énergie nucléaire est une source d'énergie non fossile. Toutefois, cette option importante, qui est essentiellement exempte de carbone, n'est pas spécifiquement mentionnée dans le Protocole de Kyoto qui comporte effectivement des conditions qui excluent l'énergie nucléaire comme une option susceptible d'être mise en œuvre sur la base de deux des trois « mécanismes de flexibilité » qui peuvent être utilisés, en plus des mesures nationales, par les parties de l'Annexe I à la CCNUCC en vue d'honorer leurs engagements<sup>12</sup>.

À l'origine, le programme de la Conférence de Copenhague de 2009 sur le climat était de fournir une approche internationale globale et juridiquement contraignante pour lutter contre le changement climatique étant donné que le Protocole de Kyoto expirera à la fin de 2012. Toutefois, les négociations ont pris fin sans la conclusion d'un traité juste, ambitieux et juridiquement contraignant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

### *1.2. Le besoin de transparence : l'accès du public à l'information en matière nucléaire*

Les lois conférant au public un droit à accéder à l'information et à participer aux processus de prise de décision étaient quasiment inexistantes aux premiers temps du développement et de la production d'énergie nucléaire. La plupart des gouvernements ne percevaient pas le besoin d'informer le public des risques potentiels y étant liés ou d'inciter à une participation du public à la formulation de la politique nucléaire et à la prise de décision sur les projets<sup>13</sup>. Les notions de transparence et d'implication des parties prenantes ont pénétré le domaine nucléaire à travers la réglementation environnementale. En effet, le droit de l'environnement a encouragé et accéléré une percée générale des droits

---

12. Les trois mécanismes sont : des projets mis en œuvre en commun (Article 6), le mécanisme pour un développement propre (Article 12) et l'échange d'unités de réduction des émissions (Article 17).

13. Dans certains États, les dispositions légales relatives à la participation du public à la prise de décision en matière nucléaire existaient alors à un stade précoce. Voir, par exemple, la Loi sur la politique nationale en matière d'environnement de 1969 (NEPA) aux États-Unis.

d'information du public et de participation dans de nombreux autres champs du droit, y compris le droit nucléaire<sup>14</sup>.

Au niveau international, les Déclarations de Stockholm et de Rio ont stimulé l'adoption de normes internationales et d'instruments juridiques sur l'accès à l'information environnementale et la participation du public au processus décisionnel.

Le Principe 19 de la Déclaration de Stockholm dispose :

« Il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs responsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine. »

Le Principe 10 de la Déclaration de Rio dispose que :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, [...], et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. »

Les citoyens doivent avoir accès à l'information qui peut influencer sur l'environnement et avoir le droit de participer à la prise de décision en matière d'environnement afin d'avoir la possibilité de le protéger. Les instruments juridiques environnementaux sont considérés comme le moyen approprié de garantir un débat sur les projets proposés par toutes les parties prenantes, ce qui vise à faire en sorte que des conséquences potentiellement négatives sur l'environnement ont été empêchées ou atténuées de manière acceptable.

La Convention d'Aarhus est probablement le plus important instrument du droit international de l'environnement, qui souligne la valeur de l'accès à l'information environnementale. La Convention reconnaît que le public doit

---

14. « Reflections on 30 Years of EU Environmental Law », Ed. Prof. Macrory, R. *Europa Law Publishing* (2005), p. 64. Voir également Ebersson, J., « The Notion of Public Participation in International Environmental Law », *Yearbook of International Environmental Law* (1997), vol. 8, p. 51.



avoir accès à l'information environnementale afin de faire valoir son droit de protéger l'environnement pour les générations présentes et futures. Il existe donc un devoir des pouvoirs publics de mettre ces informations à la disposition du public sur demande et sans un intérêt spécifique à faire valoir (approche réactive)<sup>15</sup>. Les demandes d'information sur l'environnement ne peuvent être refusées que sur la base de raisons qui sont explicitement mentionnées dans la Convention et doivent être interprétées de manière restrictive<sup>16</sup>. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent retenir des informations si la demande est manifestement abusive ou si elle concerne des documents en cours de réalisation lorsqu'une telle exemption est prévue dans la législation nationale ou si la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique ou la confidentialité des données personnelles ou à la confidentialité des délibérations des autorités publiques lorsque cette confidentialité est prévue par la législation nationale. Trouver le juste équilibre entre le désir de transparence et de la nécessité de protéger la confidentialité peut être particulièrement difficile dans le secteur nucléaire en raison des risques de sécurité et de non-prolifération.

La Convention d'Aarhus exige également des autorités publiques de posséder et de mettre à jour des informations environnementales pertinentes sur leurs fonctions, d'assurer un flot nécessaire d'informations aux autorités publiques sur les activités proposées et existantes qui peuvent influencer sur l'environnement et de diffuser immédiatement et sans délai toutes les informations qui pourraient permettre au public de prendre des mesures de prévention ou d'atténuation en cas de menace imminente pour la santé humaine ou l'environnement (approche « active »)<sup>17</sup>. Il peut sembler relativement facile d'organiser les informations pertinentes au niveau d'un ministère ou un organisme public. Toutefois, cette tâche peut sembler beaucoup plus complexe dans les cas où la compétence en matière d'environnement et les données environnementales, y compris les données nucléaires, ne sont pas « entre les mains » d'une seule autorité, mais impliquent plusieurs ministères et organismes à différents niveaux tels que la planification urbaine, les autorités de l'agence de l'environnement, les autorités de sûreté nucléaire, etc. Pour compliquer encore les choses, il se peut même que les données nucléaires soient en partie entre les mains d'exploitants publics ou privés.

D'après la convention d'Aarhus, la transparence est la clé de la protection de l'environnement. Plus les gens sont en mesure de consulter l'information

---

15. Article 4.1 de la Convention d'Aarhus.

16. Articles 4(3) et 4(4) de la Convention d'Aarhus.

17. Article 5 de la Convention d'Aarhus.

environnementale, plus le niveau de protection de l'environnement sera élevé. Par conséquent, le public est défini au sens large, en englobant les personnes physiques et morales et, selon la législation ou les pratiques nationales, les associations, organisations ou groupes<sup>18</sup>. Les droits d'accès ne sont pas limités aux citoyens de l'État partie; elles s'appliquent également aux non-ressortissants et aux non-résidents.

La définition de l'information environnementale en vertu de la Convention d'Aarhus correspond à la fois à l'information sur l'état de l'environnement, aux facteurs qui peuvent affecter les éléments de l'environnement et à la santé et la sécurité humaines<sup>19</sup>. Les demandes d'information sur l'impact environnemental des projets nucléaires sont souvent couvertes par la Convention d'Aarhus simplement parce que ces informations peuvent être classées comme concernant « l'environnement ». Par exemple, les pouvoirs publics seront soumis à l'obligation d'informer le public des niveaux de rayonnement sur son territoire en cas d'incident ou dans le cas d'un incident supposé qui s'est produit sur ou en dehors de son territoire et ne devraient pas garder cette information confidentielle. La Convention prévoit expressément que dans le cas d'une menace imminente pour la santé humaine ou l'environnement, toutes les informations qui pourraient permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les dommages résultant de la menace et qui sont détenues par l'autorité publique, doivent être diffusées sans délai. Une rumeur d'incident ne devrait pas être nécessaire pour obtenir l'accès à l'information nucléaire, une simple enquête sur les niveaux de rayonnement

---

18. Article 2.4 de la Convention d'Aarhus.

19. La convention d'Aarhus définit l'information sur l'environnement comme toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur : a) l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ; b) des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement ; c) l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

dans le voisinage d'une centrale nucléaire ou une demande d'informations détaillées sur les caractéristiques de sûreté d'une nouvelle installation de stockage ou d'évacuation des déchets radioactifs doivent également être respectés.

### 1.3. Participation du public à la prise de décision en matière nucléaire

Dans la plupart des pays industrialisés, la consultation avec le public est considérée comme une étape cruciale lorsque des décisions sont prises sur des projets en matière d'énergie nucléaire qui requièrent des permis ou licences, tels que la construction d'une installation de gestion des déchets radioactifs ou le déclassement d'un réacteur nucléaire. La participation des collectivités publiques et locales contribue considérablement à renforcer la confiance du public dans le processus de décision qui, à son tour, réduit le risque de « blocage de décision » sur la base de syndromes « pas dans mon arrière-cour » (NIMBY). Participer à la prise de décision nucléaire peut aller de l'acte d'assister à des audiences publiques à celui de participer à des études préliminaires sur les projets en matière d'énergie nucléaire<sup>20</sup>. La notion de public doit être interprétée largement au sens du grand public mais aussi des experts de l'environnement ou des groupes d'intérêts environnementaux.

La Convention d'Espoo est le principal instrument de droit international de l'environnement traitant de la participation du public. Les États parties doivent s'assurer que les évaluations d'impact sur l'environnement (EIE)<sup>21</sup> sont mises en œuvre avec la participation du public avant d'autoriser des activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Une EIE est une procédure qui garantit que les implications environnementales des décisions sont prises en compte avant que les décisions ne soient prises. Le

---

20. Pour un aperçu des différentes formes de participation du public dans le domaine nucléaire au Canada, voir Berger, S., « Évolution du droit de l'environnement en matière d'énergie nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 81 (2008/1), p. 63. Pour un aperçu des différentes significations données à la « participation du public » par les parlements nationaux, voir le *Topical Report of the Working Group on Radioactive Waste Management* dans *Proceedings of the Nuclear Inter Jura Congress Brussels* (2007). Pour un aperçu des différentes modalités de participation du public aux procédures de délivrance d'autorisations dans quelques pays européens, voir Pelzer, N. et Bischof, W., « Étude comparative de la participation du public aux procédures d'autorisation des installations nucléaires dans certains pays européens », *Bulletin de droit nucléaire* n° 19 (1977/1), p. 59.

21. *Environmental impact assessment* (EIA), mais aux États-Unis, *Environmental impact statement* (EIS).

mécanisme implique une étude des effets probables du projet sur l'environnement, la consignation de ces effets dans un rapport, la mise en œuvre d'une procédure d'enquête publique sur ce rapport, en prenant dûment en considération à la fois les observations et le rapport au moment de prendre la décision finale et d'informer le public de celle-ci<sup>22</sup>.

La Convention d'Espoo s'applique à des projets dans un large éventail de secteurs, y compris, notamment, le raffinage du pétrole, la production d'électricité, la sidérurgie, l'élimination des déchets, la fabrication de pâtes et papiers et l'exploitation minière. La catastrophe de Tchernobyl en 1986 ne laisse aucun doute quant au fait que les accidents nucléaires peuvent avoir un impact transfrontière et il n'est pas étonnant, par conséquent, que la Convention d'Espoo s'applique à toutes les grandes installations et activités nucléaires : les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires<sup>23</sup> et les installations destinées uniquement à la production ou l'enrichissement du combustible nucléaire, au retraitement de combustibles nucléaires irradiés ou au stockage, à l'évacuation et au traitement des déchets radioactifs. Les EIE sont de plus en plus utilisées comme outil principal pour la participation des parties prenantes dans le domaine de l'énergie nucléaire et elles sont devenues un instrument essentiel dans la prévention des effets indésirables sur l'environnement qui pourraient résulter de la mise en œuvre d'un projet nucléaire.

En principe, l'EIE sera axée principalement sur les impacts physiques sur l'environnement, mais elle est aussi utilisée comme un véhicule pour identifier et répondre aux préoccupations sociétales, telles que la sûreté des installations nucléaires. Chaque Partie contractante à la Convention d'Espoo susceptible d'être concernée par un projet doit être avisée et est autorisée à entrer en consultations avec la partie d'origine au sujet, entre autres, d'un éventuel impact transfrontière environnemental négatif de l'activité proposée et des mesures pour réduire ou éliminer cet impact<sup>24</sup>. Les membres du public dans les zones susceptibles d'être affectées par le projet proposé doivent également avoir la

---

22. La Convention d'Espoo ne fournit aucun éclaircissement quant à ce que signifie « les observations du public soient dûment prises en considération », une omission qui pourrait conduire à des désaccords sur son application à l'avenir.

23. À l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kilowatt de charge thermique continue.

24. Articles 3-6 de la Convention d'Espoo, « partie d'origine » désigne la (ou les) Partie(s) contractante(s) à la présente Convention sous la juridiction de laquelle (ou desquelles) une activité proposée devrait être menée (Article 1<sup>er</sup> de la Convention d'Espoo).

possibilité de participer à des procédures d'EIE pertinentes et équivalentes à celles prévues pour le public de la partie d'origine<sup>25</sup>.

Contrairement à la Convention d'Espoo, la Convention d'Aarhus ne traite pas spécifiquement des impacts transfrontière des activités nucléaires. Outre les dispositions en matière d'accès à l'information, le Protocole oblige les pouvoirs publics à donner au public le droit de participer aux décisions sur les activités qui peuvent avoir un effet significatif sur l'environnement et qui sont soumis à un permis<sup>26</sup>. Les procédures de participation du public doivent comprendre des délais raisonnables laissant suffisamment de temps pour informer le public sur des éléments tels que l'emplacement et les caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, ses effets potentiels sur l'environnement, une description des mesures envisagées pour prévenir ou atténuer ses effets et un aperçu des principales solutions de substitution qui auraient un effet moins négatif sur l'environnement. Le public doit avoir suffisamment de temps pour préparer et participer efficacement à la prise de décisions environnementales et, dans ces décisions, il doit être tenu compte des résultats de la participation du public<sup>27</sup>.

Le droit de participer à la prise de décision en matière environnementale en vertu de la Convention d'Aarhus s'applique à un large éventail d'activités soumises à l'obtention d'un permis, activités à la fois nucléaires et non nucléaires, y compris la construction, l'exploitation et le démantèlement des centrales nucléaires, des usines de retraitement, des installations d'enrichissement, des installations de stockage et d'élimination finale des déchets radioactifs. Elle s'applique également à toute modification des conditions d'exploitation de l'installation, telles que la remise en état des réacteurs. Contrairement au droit d'accès à l'information environnementale qui peut être invoqué sans intérêt à faire valoir, le droit de participer à la prise de décision en matière environnementale en vertu de la Convention d'Aarhus est seulement ouvert au public « concerné », ce qui signifie au public touché ou susceptible d'être affecté par, ou ayant un intérêt à la prise de décision en matière environnementale. Les organisations non-gouvernementales de protection de l'environnement qui répondent aux exigences du droit national sont réputées avoir un tel intérêt<sup>28</sup>.

---

25. Article 2.6 de la Convention d'Espoo.

26. Article 6 de la Convention d'Aarhus.

27. Articles 6.3 et 6.8 de la Convention d'Aarhus.

28. Articles 2.5 et 6 de la Convention d'Aarhus.

La réglementation relative à la participation du public dans la prise de décision en matière nucléaire tend à se concentrer sur l'étape des projets. Cependant, il existe aujourd'hui dans de nombreux États une tendance à impliquer le public à une étape plus précoce encore du mécanisme de prise de décision. Cela est en particulier avéré s'agissant du développement de nouvelles politiques, lois et réglementations, tel que l'a illustré le jugement de la *High Court* en faveur de Greenpeace dans une affaire portant sur le mécanisme de consultation du gouvernement britannique eu égard à sa politique en matière d'énergie nucléaire. Le Livre blanc du gouvernement sur l'énergie (2003) notait qu'avant la prise de toute décision concernant la construction de nouvelles centrales nucléaires, la consultation la plus large du public serait menée. En janvier 2006, le gouvernement publia un rapport annonçant son engagement en faveur de nouvelles constructions dans le domaine nucléaire. Greenpeace a alors avancé que le gouvernement était revenu sur sa promesse et n'avait pas honoré l'expectative légitime qu'une telle consultation appropriée aurait lieu avant de décider de promouvoir la construction de nouvelles installations nucléaires. La *High Court* a souscrit à cet argument et rendu un jugement annulant la décision gouvernementale<sup>29</sup>.

Le Protocole de Kiev constitue un exemple supplémentaire des inquiétudes des États s'agissant des procédures de « consultation préalable ». En 2003, la Convention d'Espoo a été complétée par le Protocole de Kiev relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole de Kiev ou Protocole ESE) qui, une fois en vigueur, exigera des parties qu'elles évaluent les conséquences de leurs « plans et programmes » susceptibles de produire des effets significatifs sur l'environnement, dans une importante série de secteurs, incluant le secteur nucléaire<sup>30</sup>.

Les évaluations stratégiques environnementales (ESE) se déroulent plus précocement au cours du mécanisme de prise de décision que les EIE, encore que la distinction entre les deux procédures ne soit pas toujours très claire. L'idée de base est qu'une ESE doit être effectuée pour les plans et programmes qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets doit faire

---

29. Pour une description de l'affaire, voir Salter, I., « The Queen on the application of Greenpeace Ltd. v Secretary of State of Trade and Industry », *Proceedings of the Nuclear Inter Jura Congress Brussels* (2007).

30. L'Article 2.5 du Protocole ESE dispose que les plans et programmes doivent être prescrits par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et faire l'objet d'un processus d'élaboration et/ou d'adoption par une autorité ou être élaborés par une autorité aux fins d'adoption, suivant une procédure formelle, par le parlement ou le pouvoir exécutif.

l'objet d'une EIE et qui pourraient avoir un impact sur l'environnement. En guise d'exemple, une ESE s'appliquera à un plan national de gestion des déchets radioactifs et aurait vraisemblablement à couvrir toutes les stratégies susceptibles d'impacter l'environnement : les questions du traitement ou non, du rejet ou du confinement, de l'évacuation définitive directe ou du stockage intermédiaire prolongé et de la transmutation, du stockage géologique définitif ou réversible, etc. Une EIE sera effectuée pour chacun des projets de gestion des déchets radioactifs lancés sur la base du plan<sup>31</sup>.

Le Protocole de Kiev prévoit que les Parties envisageant de développer un programme nucléaire doivent s'assurer que toutes les parties prenantes à la question seront consultées ; ce qui implique de consulter le public, les autorités nationales, régionales et locales compétentes en matière de santé et d'environnement, ainsi que les autres Parties contractantes susceptibles d'être touchées par les effets transfrontière du plan. Le Protocole de Kiev rend obligatoire une participation du public dès les premiers stades du processus de prise de décision, à savoir lorsque toutes les options concernant ses modalités restent ouvertes<sup>32</sup>. Les gouvernements doivent par conséquent mettre à disposition du public des avant-projets ou programmes et rapports d'évaluation stratégique environnementale liés, dans le but de lui permettre d'exprimer ses vues dans un temps raisonnable, de prendre ces vues en considération et d'informer le public de la décision et des raisons la justifiant.

## **2. La protection de l'environnement par le droit nucléaire**

### *2.1. Principes de droit de l'environnement*

Comme indiqué dans l'introduction de cet article, le droit de l'environnement a fait son apparition dans le domaine nucléaire à la fois directement et indirectement. Elle l'a fait en assujettissant *directement* les activités nucléaires aux instruments juridiques internationaux et nationaux visant à protéger l'environnement. Cela a été évoqué dans le chapitre 1. Mais il les a également assujettis *indirectement* par l'introduction de la notion de protection de l'environnement dans le droit nucléaire, qui sera abordée dans le chapitre en cours.

---

31. Pour une analyse plus détaillée de l'impact des EIE et ESE dans le domaine nucléaire, voir le Rapport d'actualité du Groupe de travail sur la Gestion des déchets radioactifs, *Proceedings of the Nuclear Inter Jura Congress Brussels, 2007*.

32. Voir Article 8 du Protocole de Kiev.

Plusieurs principes qui forment la base du droit de l'environnement ont inspiré le droit nucléaire. Pour reprendre les mots de l'Article 15 de la Déclaration de Rio, le principe de précaution signifie que là où il y a des menaces de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas être utilisée comme un prétexte pour différer l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Le but fondamental de tout régime de réglementation est d'équilibrer les risques et les avantages sociaux. Lorsque les risques associés à une activité l'emportent sur les avantages, la priorité doit être donnée à la protection de la santé publique, de la sûreté et de l'environnement<sup>33</sup>. Si un équilibre ne peut être atteint, les règles de droit, y compris celles du droit nucléaire doivent entraîner une action en faveur de la protection. L'approche de précaution est à l'origine des évaluations d'impact environnemental et des évaluations environnementales stratégiques. Les deux constituent un outil de planification pour les décideurs nucléaires et le public pour s'assurer que l'impact sur l'environnement des projets nucléaires et les plans soient correctement évalués et que les facteurs atténuants soient pris en compte. Une approche de précaution se reflète également dans l'application du principe ALARA (*As low as reasonably achievable*) qui est un concept important dans l'exposition aux rayonnements et à d'autres risques de santé au travail. Ce compromis est bien illustré dans la radiologie. L'exposition aux radiations peut aider les patients en fournissant aux médecins un diagnostic médical, mais l'exposition devrait être suffisamment basse pour maintenir la probabilité statistique des cancers (effets stochastiques) en dessous d'un niveau acceptable et éliminer les effets déterministes (par exemple, rougeur de la peau).

Étroitement lié au principe de précaution est le principe d'action préventive qui exige des exploitants et des États qu'ils préviennent les dommages environnementaux ou du moins limitent ou contrôlent les activités qui peuvent causer des dommages environnementaux. Le principe de prévention n'est pas une notion nouvelle pour les juristes dans le domaine nucléaire. Le principe a été à l'origine du droit nucléaire, car son objectif principal est de promouvoir l'exercice de la prudence afin d'éviter toute sorte de dommages pouvant être causés par l'utilisation de la technologie nucléaire et de minimiser les effets négatifs résultant d'accidents nucléaires. Toutefois, jusqu'au développement du droit de l'environnement, le principe de prévention dans le droit nucléaire était axé sur la prévention des dommages corporels et matériels plutôt que sur les dommages à l'environnement.

---

33. Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N. et Tonhauser, W., *Manuel de droit nucléaire*, AIEA 2003, p. 6.



Le principe pollueur-payeur établit l'exigence que les coûts de la pollution doivent être supportés par la personne, l'exploitant ou le gouvernement responsable de la pollution. Le principe n'est pas non plus nouveau pour les juristes nucléaires. Les conventions internationales de responsabilité nucléaire qui ont été développées dans les années 60 ont toutes été construites sur la volonté de canaliser la responsabilité pour les dommages aux tiers à l'exploitant de l'installation nucléaire qui a causé le dommage. Ce qui est nouveau, c'est que les conventions sur la responsabilité nucléaire de deuxième génération qui ont été adoptées dans les années 90 et au début du XXI<sup>e</sup> siècle et qui ont été influencées par le droit de l'environnement prennent maintenant explicitement en compte la responsabilité d'un exploitant pour des dommages liés à l'environnement.

Le principe de coopération ou de bon voisinage oblige les États à coopérer, échanger des informations et se consulter mutuellement dans les domaines touchant l'environnement parce que l'environnement ne se limite pas à des frontières nationales définies par l'homme. La communauté nucléaire est pleinement consciente de la dimension internationale de l'énergie nucléaire et des effets transfrontaliers potentiels de ses activités. Les gouvernements des pays ayant des programmes nucléaires ont donc décidé de collaborer étroitement avec eux, soit sur une base bilatérale ou dans le cadre d'activités coordonnées par l'Agence internationale de l'énergie atomique ou de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire en vue de renforcer la sûreté de leurs activités nucléaires. En effet, les enseignements tirés dans un État peuvent être très importants pour améliorer la sûreté nucléaire dans un autre. Déjà au début des années 60, des conventions internationales ont été adoptées dans le domaine de la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires afin d'assurer l'indemnisation de ces dommages sur le territoire national ainsi que sur les territoires étrangers. En fait, l'une des caractéristiques remarquables de l'élaboration du droit de la responsabilité nucléaire est qu'elle a non seulement accompagné, mais même précédé la création d'une industrie nucléaire civile. Parallèlement au principe de prévention, c'est sous la forte influence du droit de l'environnement et de la catastrophe de Tchernobyl que les États ont commencé à ouvrir les yeux sur les effets nocifs que peuvent avoir des activités nucléaires sur l'environnement, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, et ont convenu d'y apporter leur protection renforcée dans le cadre du droit nucléaire.

Le principe du développement durable est un autre principe qui se trouve expressément ou implicitement dans de nombreux traités sur l'environnement. Tel que défini dans le rapport Brundtland, il fait référence au développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des

générations futures à satisfaire leurs propres besoins<sup>34</sup>. Appliqué au domaine nucléaire, il implique la nécessité de préserver les ressources en uranium, ainsi que toutes les autres ressources naturelles qui peuvent être affectées par les émissions radioactives, pour le bénéfice des générations futures (équité intergénérationnelle). Il implique également l'objectif d'exploiter l'uranium d'une manière qui est considérée comme durable, prudente ou appropriée. Elle se rapporte à l'utilisation équitable de l'uranium ce qui signifie que l'utilisation par un État doit tenir compte des besoins des autres États (équité intragénérationnelle), ainsi que la nécessité de veiller à ce que les considérations environnementales soient intégrées dans les plans économiques et politiques et des programmes de développement nucléaire. Le principe du développement durable est particulièrement en jeu dans les discussions concernant la gestion et l'élimination finale des déchets radioactifs, en particulier des déchets radioactifs à vie longue et haute activité.

## 2.2. *Prévention des dommages environnementaux causés par des accidents nucléaires*

Aujourd'hui, l'objectif premier du droit nucléaire est « d'offrir un cadre juridique permettant de mener des activités ayant trait à l'énergie nucléaire et aux rayonnements ionisants d'une manière qui protège convenablement les individus, les biens et l'environnement »<sup>35</sup>. Le droit nucléaire vise ainsi à prévenir la survenance d'un dommage résultant d'activités nucléaires. Toutefois, les États ont longtemps adopté une position selon laquelle les dommages nucléaires peuvent uniquement se traduire par des lésions corporelles et des dommages aux biens. Il a fallu attendre l'accident de Tchernobyl en 1986 pour qu'ils acceptent d'étendre formellement cette définition étroite pour couvrir les effets nocifs des rayonnements ionisants sur l'environnement.

La première ligne de défense contre les atteintes à l'environnement est bien sûr la prévention des accidents nucléaires par un renforcement continu des programmes de sûreté nucléaire. La Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire fait de la protection de l'environnement l'un de ses principaux objectifs<sup>36</sup>. L'objectif de la convention est d'engager juridiquement les États participants exploitant des centrales nucléaires à maintenir un niveau élevé de sûreté en

---

34. Le rapport Brundtland est souvent considéré comme la source de ce principe en tant que grand objectif de politique globale ; il s'agit d'un rapport publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987, [www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm).

35. Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N. et Tonhauser, W., *op. cit.*, p. 5.

36. Article 1<sup>er</sup> de la convention sur la sûreté nucléaire.

définissant des critères internationaux auxquels les États souscriraient. La Convention est un instrument d'incitation. Il n'est pas conçu pour assurer l'exécution des obligations par les Parties contractantes par le biais de contrôles et de sanctions, mais est fondée sur leur intérêt commun pour atteindre des niveaux plus élevés de sûreté qui seront développés et promus par des réunions régulières des parties.

La Convention commune de 1997 sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs rappelle la Déclaration de Rio et incorpore aussi la protection de l'environnement comme l'un de ses objectifs<sup>37</sup>. La Convention commune reprend largement les principes de la Convention sur la sûreté nucléaire, mais avec une portée différente. Elle s'attache au combustible usé et aux déchets radioactifs issus des réacteurs et des applications nucléaires civiles et au combustible usé et aux déchets radioactifs provenant de programmes militaires ou de défense dès lors que ces matières sont transférées définitivement à des programmes exclusivement civils et gérés au sein de ceux-ci, ou lorsqu'ils sont déclarés comme combustible usé ou déchets radioactifs aux termes de la Convention par la Partie contractante.

Le Code de conduite de l'AIEA de 2004 sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, ainsi que le Code de conduite de 2004 sur la sûreté des réacteurs de recherche, qui établit des lignes directrices pour de bonnes pratiques dans le cadre de l'octroi de licences, de la construction et de l'exploitation des réacteurs nucléaires de recherche, sont tous deux des instruments n'ayant pas de portée obligatoire. Ils reconnaissent tous deux la nécessité de protéger les individus, la société ainsi que l'environnement contre les effets nocifs des éventuels accidents et actes malveillants impliquant des sources radioactives.

La deuxième ligne de défense contre les atteintes à l'environnement est une atténuation efficace des dommages par l'amélioration continue de la performance des procédures d'intervention d'urgence. La Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique était un précurseur en ce qu'elle a été la première convention internationale de droit nucléaire à prescrire parmi ses dispositions introductives que les Parties contractantes doivent protéger la vie, les biens *et* l'environnement contre les effets des rejets radioactifs<sup>38</sup>. La convention définit un cadre

---

37. Article 1<sup>er</sup> mais aussi Articles 4, 7, 8, 11, 13-15, 17 et 24 de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

38. Article 1<sup>er</sup> de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

international pour la coopération entre les Parties contractantes et avec l'AIEA pour faciliter une assistance rapide en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique. Il oblige les États à informer l'AIEA de leurs experts à disposition, des équipements et autres matériels d'assistance.

Le fait de tenir pour responsables les exploitants nucléaires pour les coûts des mesures visant à prévenir ou à réduire les dommages à l'environnement peut être considéré comme la troisième ligne de défense. La législation internationale en matière de responsabilité civile nucléaire a considérablement évolué vers la protection de l'environnement, suite à l'accident de Tchernobyl. Dans de nombreux systèmes juridiques, le montant de l'indemnité accordée pour les dommages résultant d'un délit sera réduit si le demandeur a échoué à prendre des mesures raisonnables pour éviter ou atténuer ces dommages. Il est donc apparu utile aux négociateurs de la version révisée et des nouvelles conventions internationales de responsabilité nucléaire que ces instruments contiennent des dispositions garantissant qu'une indemnisation soit versée pour le coût des mesures préventives telles que, par exemple, les coûts encourus par un gouvernement pour éliminer les substances nucléaires à partir d'un navire qui a coulé le long de ses côtes, afin de prévenir les dommages environnementaux, lorsque le propriétaire du navire ne le fait pas lui-même.

Cette deuxième génération de conventions sur la responsabilité nucléaire fournit quatre principes directeurs pour définir la mesure dans laquelle le coût des mesures préventives doit être compensé<sup>39</sup>. Tout d'abord, seules les mesures qui visent à prévenir des dommages environnementaux importants entrent en jeu et le tribunal compétent a à décider si les dommages sont importants ou non<sup>40</sup>. Deuxièmement, des mesures préventives doivent être raisonnables, toujours en accord la décision du tribunal compétent : cela signifie que les mesures doivent être appropriées et proportionnées au regard de toutes les circonstances, par exemple la nature et l'étendue du risque de dommages environnementaux, la mesure dans laquelle des mesures préventives sont susceptibles d'être efficaces au moment où elles sont prises et les connaissances scientifiques et techniques pertinentes. Le critère du caractère raisonnable est

---

39. Voir Article I(1) du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1997, Article 1<sup>er</sup> de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires et Article 1(a) du Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

40. En vertu de ces conventions, le tribunal compétent est le tribunal de la Partie contractante sur le territoire de laquelle, l'incident nucléaire s'est produit.

conçu pour décourager les demandes spéculatives. Les mesures préventives doivent également avoir été prises après un accident nucléaire ou après qu'un événement créant une menace grave et imminente de dommage nucléaire ait eu lieu. La charge de la preuve qu'un accident nucléaire s'est déroulé ou du moins qu'un événement a entraîné une menace grave et imminente de dommage environnemental repose sur la personne qui demande réparation pour le coût de l'adoption des mesures préventives. Troisièmement, si les mesures de prévention de dommages à l'environnement sont prises par des personnes privées, celles-ci doivent avoir été approuvées par les autorités compétentes de l'État dans lequel les mesures ont été prises, si cette approbation est requise en vertu de la législation de cet État. Enfin, ces mesures ne seront compensées que dans la mesure déterminée par le droit de la juridiction nationale compétente<sup>41</sup>.

### 2.3. *Indemnisation des dommages environnementaux causés par des accidents nucléaires*

Si les trois lignes de défense pour éviter d'endommager l'environnement ne sont pas retenues, alors une indemnité pour « dommage nucléaire » subi sera la prochaine étape. Le droit international nucléaire s'est développé au cours des 50 dernières années et, durant la majeure partie de son histoire, son principal objectif a été l'indemnisation des dommages aux personnes et aux biens. La protection de l'environnement a seulement fait une apparition occasionnelle, et les conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire illustrent amplement ce point. En vertu de la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention de Vienne de 1963 sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, la notion de dommage nucléaire vise à couvrir les dommages corporels et les dommages aux biens causés par un accident nucléaire. Les conventions ne font en aucun cas référence aux dommages environnementaux.

Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que ces dommages ne sont pas indemnisables au titre des conventions. Les deux instruments laissent à la juridiction nationale compétente le soin de se prononcer sur ce qui constitue des dommages matériels. Ceci est fait intentionnellement, étant donné la grande divergence des principes de droit de la responsabilité et de la jurisprudence dans les pays parties à ces conventions. Certains pays ont adopté une interprétation assez large des dommages aux biens afin d'y inclure les dommages environnementaux, tandis que d'autres ne l'ont pas fait. La Convention de

---

41. Cela signifie que l'étendue de la réparation des mesures visant à prévenir les dommages à l'environnement est déterminée par le tribunal compétent. Cela n'implique pas qu'une telle réparation soit facultative.

Vienne envisage même une deuxième possibilité pour couvrir les dommages à l'environnement sous la rubrique « tout autre perte ou dommage ainsi provoqué, dans le cas et la mesure où le droit du tribunal compétent le prévoit »<sup>42</sup>. Les dommages à l'environnement peuvent donc être indemnisés en vertu de la Convention de Vienne, si la loi nationale applicable le prévoit.

L'essentiel de l'impulsion visant à étendre la notion de dommage nucléaire par les conventions internationales sur la responsabilité nucléaire est venu de la réalisation qu'un accident nucléaire majeur pourrait avoir des conséquences à la fois sévères et lourdes, une réalisation qui trouve son origine dans l'accident de Tchernobyl en 1986. Cet accident a surpris le monde par l'ampleur de ses effets et attiré l'attention sur plusieurs types de dommages en complément des catégories conventionnelles de la maladie, la mort et les dégâts matériels. L'un des plus importants de ces nouveaux types de dommages subis correspond aux dommages à l'environnement. Le Protocole de 1997 modifiant la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CSC) et le Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris sur la responsabilité civile nucléaire (la deuxième génération de conventions sur la responsabilité nucléaire) considèrent aujourd'hui les exploitants d'installations nucléaires responsables du coût des mesures de rétablissement d'un environnement sensiblement altéré ou de la perte économique découlant d'un intérêt économique dans l'utilisation ou la jouissance de l'environnement qui a été compromis de manière significative en raison du fait d'un accident nucléaire<sup>43</sup>.

### *2.3.1. Les dommages environnementaux*

La seconde génération de conventions sur la responsabilité nucléaire rend les exploitants nucléaires responsables de certains coûts liés aux mesures visant à rétablir un environnement dégradé. Contrairement par exemple à la Directive

---

42. Article I(1)(k) de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

43. Voir les définitions des dommages nucléaires, à l'Article 1<sup>er</sup> du Protocole de 1997 modifiant la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires et le Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

sur la responsabilité environnementale de l'UE (2004)<sup>44</sup>, les conventions ne donnent pas une définition d'un dommage environnemental ou d'un environnement dégradé. Bien sûr, la notion est une question controversée. Tout d'abord, il est très difficile d'évaluer cette altération, car l'étendue des dommages ne peut être évaluée en argent. L'air frais, l'eau potable et les oiseaux en bonne santé n'ont pas de valeur marchande. Cette idée est clairement confirmée par le secteur des assurances. Les assureurs font valoir que presque toutes les formes de la responsabilité environnementale sont actuellement non assurables en raison principalement d'une absence de quantification et d'évaluation financière. Ils refusent de couvrir ce risque du fait de l'absence d'informations sur des éléments cruciaux tels que le temps nécessaire pour réparer les dommages environnementaux, le niveau et la qualité des mesures de réponse aux dommages, l'état préexistant de l'environnement endommagé et les futures exigences réglementaires. À l'heure actuelle, les exploitants nucléaires dans la plupart des pays ne sont donc pas en mesure d'obtenir la sécurité financière nécessaire pour couvrir leur responsabilité éventuelle pour de tels dommages.

La juridiction compétente est désignée par les conventions sur la responsabilité nucléaire pour aider à résoudre ce problème. Si l'environnement dégradé ne peut pas être réintégré, la manière dont les dommages à

---

44. En vertu de la Directive de l'UE sur la responsabilité environnementale, on entend par « dommage environnemental » (a) les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, à savoir tout dommage qui affecte gravement la constitution ou le maintien d'un état de conservation favorable de tels habitats ou espèces ; l'importance des effets de ces dommages s'évalue par rapport à l'état initial, en tenant compte des critères qui figurent à l'Annexe I; les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés n'englobent pas les incidences négatives précédemment identifiées qui résultent d'un acte de l'exploitant qui a été expressément autorisé par les autorités compétentes conformément aux dispositions mettant en œuvre l'Article 6, para. 3 et 4, ou l'Article 16 de la Directive 92/43/CEE ou l'Article 9 de la Directive 79/409/CEE ou, dans le cas des habitats ou des espèces qui ne sont pas couverts par le droit communautaire, conformément aux dispositions équivalentes de la législation nationale relative à la conservation de la nature ; (b) les dommages affectant les eaux, à savoir tout dommage qui affecte de manière grave et négative l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux concernées, tels que définis dans la Directive 2000/60/CE, à l'exception des incidences négatives auxquelles s'applique l'Article 4, para. 7, de ladite directive ; (c) les dommages affectant les sols, à savoir toute contamination des sols qui engendre un risque d'incidence négative grave sur la santé humaine du fait de l'introduction directe ou indirecte en surface ou dans le sol de substances, préparations, organismes ou micro-organismes.

l'environnement seront indemnisés n'est pas claire. Toutefois, si l'environnement dégradé peut être rétabli, les mesures de rétablissement coûteront de l'argent. La Cour peut utiliser cette évaluation monétaire comme une indication et l'indemnisation sera limitée au coût des mesures de restauration.

Le montant de ces coûts dépendra en fait de la mesure dans laquelle l'environnement doit être rétabli. Imaginez que plusieurs espèces d'oiseaux dans la Baie de Somme, le Walhalla des ornithologues français, soient contaminés après un incident dans une usine de retraitement de combustible nucléaire en Normandie en France. Différentes options existent pour rétablir la faune, chacune d'elles a un coût différent : par exemple, tous les oiseaux dans la réserve naturelle pourraient être remplacés par de nouveaux oiseaux du même type, à titre subsidiaire, seules certaines espèces protégées ayant été contaminées à tel point que leur survie est en danger, pourraient être remplacées, tandis que les autres resteraient dans la réserve naturelle, une autre option serait d'acquérir un autre site non contaminé par les mêmes types d'oiseaux que ceux qui ont été contaminés<sup>45</sup>.

La seconde génération de conventions sur la responsabilité nucléaire laisse aux tribunaux compétents la charge de déterminer dans quelle mesure un environnement endommagé doit être rétabli après un accident nucléaire, et donc quel sera le coût à la charge de l'exploitant nucléaire. Toutefois, les Parties contractantes étaient préoccupées à l'idée d'ouvrir les portes à un large éventail de demandes de dommages à l'environnement provenant d'une variété tout aussi large de requérants. C'est pourquoi, ils ont décidé de donner des directives aux juges, en exigeant que les mesures visant à restaurer l'environnement se conforment à plusieurs conditions pour être indemnisables. Ces principes directeurs aident à définir ce nouveau type de dommages et visent à le rendre utilisable.

Premièrement, les coûts pour le rétablissement de l'environnement devraient être compensés dans la mesure où ils n'ont pas déjà été indemnisés en tant que « dommages aux biens »<sup>46</sup>. Par exemple, les mesures prises par un

---

45. L'exemple suivant ne se rapporte pas à un incident nucléaire, mais illustre l'idée d'acquisition d'un écosystème de substitution. Afin de compenser la « perte » des caractéristiques écologiques sur le site de 180 ha à Cadarache, les pouvoirs publics français ont obligé la société de projet du projet international ITER sur la fusion nucléaire à acheter et gérer 480 ha de terres présentant des caractéristiques similaires ailleurs en France.

46. Article 1a)vii) du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris, Article I(1)(k) de la Convention de Vienne de 1997 et Article I(f) de la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.



agriculteur dont les terres ont été contaminées seront intégrées, dans la plupart des cas, à la notion de dommages aux biens, mais les mesures prises dans des zones détenues par le public peuvent être couvertes. Deuxièmement, les mesures de rétablissement doivent entrer dans la définition des mesures « raisonnables »<sup>47</sup>. Ces mesures sont définies comme celles qui, selon le droit de la juridiction compétente, sont appropriées et proportionnées aux dommages nucléaires subis ou le risque de tels dommages, à leur degré probable de succès, et à l'expertise scientifique et technique pertinente. Il est de nouveau à la juridiction compétente de déterminer si les mesures de remise en état entrent dans cette définition des mesures raisonnables. Une autre condition est que les mesures aient été approuvées par les autorités de l'État où elles ont été prises<sup>48</sup>.

Enfin, les exploitants nucléaires ne seront responsables que des coûts des mesures visant à rétablir un environnement qui est « significativement » détérioré, laissant à la juridiction compétente la charge de déterminer si la détérioration est significative<sup>49</sup>.

Les conventions sur la responsabilité nucléaire obligent les exploitants nucléaires à payer le coût des mesures de rétablissement d'un environnement dégradé. Le « rétablissement de l'environnement » est défini comme le rétablissement ou la restauration des composantes endommagées ou détruites de l'environnement ou l'introduction, lorsque cela est raisonnable, de l'équivalent de ces composantes dans l'environnement<sup>50</sup>. Toutefois, les conventions sont loin d'expliquer ce qu'on entend par « restauration de composantes de l'environnement » ou par « l'introduction de l'équivalent de ces composantes dans l'environnement » et laissent encore à la juridiction compétente la charge de le

---

47. Article 1a)viii) et x) du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris, Article I(1)(m) et (o) de la Convention de Vienne de 1997 et Article I(g) et (l) de la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.

48. Article 1a)viii) du Protocole modifiant la Convention de Paris, Article I(1)(m) de la Convention de Vienne de 1997 et Article I(g) de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.

49. Article 1a)vii) du Protocole modifiant la Convention de Paris, Article I(1)(k) de la Convention de Vienne de 1997 et Article I(f) de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.

50. Article I(g) de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires Article 1a)viii) du Protocole modifiant la Convention de Paris et Article I(1)(m) de la Convention de Vienne de 1997.

déterminer<sup>51</sup>. Dans ce cas, laquelle des trois options est à considérer pour le rétablissement de la faune qui a été détériorée à la suite de notre hypothétique accident en Normandie ? En d'autres termes, quels seront les coûts de rétablissement de l'environnement ? Peut-être l'approche reflétée dans d'autres instruments juridiques, tels que la Directive européenne sur la responsabilité environnementale ou les instruments qui composent le régime de responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures peut-elle apporter une aide à la juridiction compétente à cet égard.

La Directive sur la responsabilité environnementale de l'UE établit un cadre par lequel les dégâts à la biodiversité, à l'eau et à la terre sont prévenus et réparés grâce à un système de responsabilité de l'exploitant<sup>52</sup>. La directive établit une distinction entre les dommages à l'eau ou à la biodiversité et les dommages à la terre<sup>53</sup>. La réparation de dommages à l'eau ou à la biodiversité est assurée par la restauration de l'environnement « dans son état d'origine », c'est-à-dire dans l'état au moment du dommage, des ressources naturelles et des services qui auraient existé si le dommage environnemental n'était pas survenu, ceci étant estimé sur la base des meilleures informations disponibles. L'assainissement des dommages affectant les sols signifie au minimum que les contaminants concernés soient retirés, contrôlés, endigués ou réduits de telle sorte que les sols contaminés, compte tenu de leur utilisation actuelle ou prévue pour l'avenir au moment du dommage, « ne posent plus aucun risque grave d'incidence négative sur la santé humaine ». L'approche de la Directive européenne sur la responsabilité environnementale découle de l'attitude

---

51. Voir par exemple les textes explicatifs de la Convention de Vienne et de la Convention sur la réparation complémentaire ; Pelzer, N., « Les dures leçons de l'expérience : l'accident de Tchernobyl a-t-il contribué à améliorer le droit nucléaire ? », dans *Le droit nucléaire international après Tchernobyl*, Rapport commun AEN-AIEA, p. 81 ; Wagstaff, F., « The Concept of Nuclear Damage under the revised Paris Convention », dans Pelzer (ed.) *Internationalisierung des Atomrechts*, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung 2004 in Celle, Baden-Baden 2005, p. 197 et seq.; Soljan, V., « The New Definition of Nuclear Damage in the 1997 Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage », dans *Reform of Civil Nuclear Liability, Budapest Symposium 1999*, p. 59 et seq.

52. La directive européenne introduit un régime plus strict que celui couvert par les conventions internationales de responsabilité nucléaire, mais elle ne s'applique pas aux dommages environnementaux causés par un accident nucléaire à l'égard duquel la responsabilité ou l'indemnisation relèvent du champ d'application de ces conventions.

53. Voir Annexe 2 de la Directive.

générale d'une législature sur la façon dont un environnement intact devrait être rétabli.

D'autre part, le régime de responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, tel que défini dans la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de 1969 établit que l'indemnité pour atteinte à l'environnement, autre que le manque à gagner dû à cette détérioration, est limitée au coût des mesures raisonnables de remise en état entreprises ou à entreprendre<sup>54</sup>. La convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par « rétablir » l'environnement, mais les Fonds FIPOL ont au fil des ans été impliqués dans le règlement de sinistres découlant de nombreux incidents et ont mis au point certains principes quant à l'interprétation de cette définition<sup>55</sup>. Les grands principes sont reproduits dans le *Manuel de réclamations du FIPOL* de 2008. Il ressort de ce manuel que ce qui est jugé possible en vertu de la directive européenne sur la responsabilité environnementale, au moins pour les dommages à l'eau et à la biodiversité, ne serait pas applicable à la pollution par les hydrocarbures. Le manuel reconnaît qu'il est pratiquement impossible de faire en sorte qu'un site endommagé retrouve l'état écologique qui aurait été le sien si le déversement de pétrole n'était pas survenu, et que par conséquent l'objectif de toutes les mesures raisonnables de remise en état doit être de rétablir une communauté biologique dans laquelle les organismes caractéristiques de cette communauté au moment de l'incident « sont présents et fonctionnent de façon normale<sup>56</sup> ».

Les juges peuvent trouver de l'inspiration dans les deux instruments juridiques. Ils pourraient choisir d'adopter une ou l'autre des deux interprétations fournies par la Directive européenne sur la responsabilité environnementale et le régime de pollution par les hydrocarbures, en fonction de l'aspect de l'environnement qui est considéré, ou alors choisiront-ils une approche tout à fait différente. Selon le Dr. Soljan, restaurer l'environnement

---

54. Voir Article 1<sup>er</sup> de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

55. Les Fonds FIPOL sont des organisations intergouvernementales qui apportent une indemnisation pour les dommages résultant d'une pollution aux hydrocarbures du fait de déversements d'hydrocarbures persistants à partir de pétroliers. Pour plus d'informations, voir Jacobsson, M., « The Concept of Pollution Damage in the Maritime Conventions Governing Liability and Compensation for Oil Spills » dans *Réforme de la responsabilité civile nucléaire, Budapest Symposium 1999*, p. 37.

56. Manuel des demandes d'indemnisation FIPOL de 2008, p. 35.

dans l'état qui était le sien avant l'accident nucléaire n'est certainement pas une option, dans la mesure où « le désir de restaurer l'environnement dans son état antérieur à l'accident nucléaire est soumis à la règle de raison »<sup>57</sup>.

### 2.3.2. *La perte de revenus découlant d'un intérêt économique dans l'environnement*

La seconde génération de conventions sur la responsabilité nucléaire tient également les exploitants d'installations nucléaires pour responsables de la perte de revenus découlant d'un intérêt économique dans un environnement qui a été compromis de manière significative et qui n'est pas une perte liée à la disparition de ou à un dommage aux biens. Cette catégorie de perte économique est parfois qualifiée de « dommage purement économique » car il n'est pas lié à un dommage matériel subi par une personne. Par exemple, les touristes peuvent rester à l'écart d'un village de vacances notamment parce que la plage publique utilisée par le complexe hôtelier est contaminée par les radiations. Comme le propriétaire du complexe n'est pas le propriétaire de la plage, le fait que la plage soit contaminée ne constitue pas une perte ou un dommage aux biens du propriétaire de la centrale. Pourtant, il va certainement se traduire par une perte de revenus pour le propriétaire du complexe qui aura droit à une indemnisation s'il peut démontrer un intérêt économique suffisant dans l'utilisation ou la jouissance de l'environnement endommagé. Un autre exemple est le dommage économique subi par les pêcheurs en raison de la contamination par le rayonnement du poisson dans la mer. La mer n'appartient pas au pêcheur, mais il a un intérêt économique dans la mer qui serait affectée du fait de la contamination du poisson.

Parallèlement à la compensation des coûts de rétablissement d'un environnement dégradé, la deuxième génération de conventions sur la responsabilité nucléaire introduit des restrictions sur l'indemnisation de ce nouveau type de dommages. Tout d'abord, la perte de revenus découlant d'un intérêt économique dans l'utilisation ou la jouissance de l'environnement doit être compensée dans la mesure déterminée par la loi de la juridiction compétente<sup>58</sup>. Par conséquent, l'étendue de la réparation peut varier d'un pays à

---

57. Soljan, V., « The New Definition of Nuclear Damage in the 1997 Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage », dans *Réforme de la responsabilité civile nucléaire, Budapest Symposium 1999*, p. 77.

58. Article 1a)vii) du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris, Article I(1)(k) de la Convention de Vienne de 1997 et Article I(f) de la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires.

l'autre selon ce qui est prévu par la législation nationale. Par exemple, elle peut être interprétée de manière restrictive dans un pays, pour n'y inclure que les droits juridiques reconnus pour une utilisation de l'environnement, et largement dans un autre pays, et inclure toutes les demandes où une certaine forme d'intérêt économique peut être établie. Deuxièmement, les dommages ne seront pris en compte que s'ils sont encourus en raison d'une dégradation importante de l'environnement, et uniquement dans la mesure où ils ne font pas partie des dommages matériels.

Contrairement à la Convention de Vienne modifiée et à la CSC, la version révisée de la Convention de Paris exige que l'intérêt économique soit « direct »<sup>59</sup>. Cette qualification est destinée à garantir que l'indemnisation ne sera pas attribuée pour des dommages nucléaires trop éloignés. Les pêcheurs dans l'exemple cité ci-dessus peuvent être indemnisés pour leur perte de revenus, mais un détaillant qui vend normalement les captures des pêcheurs et qui perd des revenus ne recevra aucune compensation pour ces pertes, car il est trop éloigné de la chaîne de causalité. Bien sûr, la question de la limite à tracer entre les revendications récupérables et celles qui doivent être exclues pour des raisons d'éloignement de ce que l'on pourrait appeler la proximité économique risque de poser des difficultés, mais les tribunaux seront guidés par le droit national dans cette entreprise.

La version révisée de la Convention de Vienne prévoit que si, en ce qui concerne les demandes dirigées contre l'exploitant nucléaire, le total des dommages à indemniser excède ou est susceptible de dépasser le montant maximum des montants financiers des conventions, la priorité dans la distribution de la compensation doit être donnée aux créances relatives aux pertes en vies humaines ou aux blessures<sup>60</sup>. La version révisée de la Convention de Paris est moins explicite sur la priorité de l'indemnisation. Elle maintient la disposition de « répartition équitable » qui est contenue dans sa version originale et laisse cette question à la détermination de la loi nationale.

### **3. Le droit nucléaire protège-t-il réellement l'environnement ?**

Selon le *Manuel de droit nucléaire*, l'objectif principal du droit nucléaire est d'offrir un cadre juridique permettant de mener des activités ayant trait à l'énergie nucléaire et aux rayonnements ionisants d'une manière qui protège

---

59. Article 1a)vii) 5) du Protocole de 2004 modifiant la Convention de Paris.

60. Article VIII(2) de la Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

convenablement les individus et les biens mais aussi l'environnement<sup>61</sup>. Plusieurs des conventions internationales de droit nucléaire que nous avons mentionnées au chapitre 2 comprennent également la protection de l'environnement au sein de leurs principaux objectifs. Curieusement, ni le manuel ni aucune de ces conventions ne définit l'environnement ou n'explique ce que la protection de l'environnement signifie réellement. Il est donc intéressant d'étudier si le droit nucléaire protège bien l'environnement.

L'impact des rayonnements sur l'environnement est un concept complexe qui est encore soumis à beaucoup de questions. En ce qui concerne certains éléments de l'environnement, en particulier les mammifères, des connaissances scientifiques sur les effets des rayonnements existent, puisque les effets stochastiques sur les êtres humains n'ont pas seulement été évalués à partir d'études épidémiologiques, mais aussi à partir de l'expérimentation animale. Toutefois, les effets des radiations sur les autres espèces et sur la flore ne sont actuellement pas aussi bien connus, en raison de l'absence d'études définitives. La principale raison de cette absence d'études définitives a probablement des raisons culturelles. Protéger l'environnement est une préoccupation assez récente des gouvernements dans les pays industrialisés. Traditionnellement, le monde occidental, y compris la communauté nucléaire, a adopté une approche très anthropocentrique dans leur approche des risques liés aux activités industrielles, comme illustré par les positions de la Commission internationale de protection radiologique.

La Commission internationale de protection radiologique (CIPR) est un organe consultatif international fournissant des recommandations et des avis sur tous les aspects de la protection contre les rayonnements ionisants. Son expertise est largement reconnue et est mise en œuvre dans la législation nucléaire nationale à travers le monde. La CIPR a examiné la protection radiologique de l'environnement dans plusieurs de ses recommandations. La publication CIPR 26, parue en 1977, stipule en son paragraphe 14 :

« [L]e niveau de sûreté requis pour la protection de tous les êtres humains est considéré comme susceptible de convenir pour protéger d'autres espèces, quoique pas nécessairement les membres de ces espèces individuellement. La Commission estime donc que si l'homme est suffisamment protégé, alors les autres êtres vivants sont également susceptibles d'être suffisamment protégés. »

---

61. Stoiber C., Baer A., Pelzer et Tonhauser W., *op. cit.*, p. 5.

Dans sa publication 60 (CIPR 1991), publiée en 1990, il est stipulé au paragraphe 16 :

« La Commission estime que la norme de contrôle de l'environnement nécessaire pour protéger l'homme dans la mesure actuellement jugée souhaitable veillera à ce que d'autres espèces ne soient pas mises en danger. Parfois, les membres d'espèces non-humaines peuvent être touchés, mais pas au point de mettre en danger toute l'espèce ou de créer un déséquilibre entre les espèces. À l'heure actuelle, la Commission se préoccupe de l'environnement de l'humanité uniquement en ce qui concerne le transfert des radionucléides dans l'environnement, car cela affecte directement la protection radiologique de l'homme. »

Ces deux déclarations sont révélatrices de l'approche très anthropocentrique adoptée par la communauté de la radioprotection à la protection de l'environnement. L'attitude de base de la CIPR a été que les mesures qui protègent adéquatement les êtres humains protègent adéquatement l'environnement, par définition (protéger l'homme, c'est protéger l'environnement). Bien que de nombreux spécialistes croient encore que cette évaluation est valide, des événements dans le domaine des activités humaines non-nucléaires montrent que la protection humaine n'implique pas automatiquement la protection de l'environnement. L'appauvrissement de l'ozone stratosphérique en raison de l'utilisation humaine des chlorofluorocarbones (CFC), qui sont des produits chimiques non toxiques pour les humains mais ont causé d'importants dégâts à notre environnement naturel illustre ce point.

Deux autres exemples reflètent également l'approche anthropocentrique du droit nucléaire, d'une part, les Normes de sûreté de l'AIEA, et plus particulièrement les normes fondamentales internationales de sûreté et le Glossaire de sûreté de l'AIEA d'autre part.

Les Normes de sûreté de l'AIEA sont les règles qui sont applicables au cours de la durée de vie entière des installations et activités nucléaires menées à des fins pacifiques et à des mesures de protection existantes pour réduire les risques d'irradiation. Elles ont été publiées par l'AIEA depuis plus de 50 ans et reflètent un consensus international sur ce qui constitue un niveau élevé de sûreté pour protéger les populations et l'environnement. Les normes sont obligatoires pour l'AIEA en ce qui concerne ses propres opérations ; les conventions internationales contiennent des dispositions similaires à celles des normes, ce qui les rend obligatoires pour les Parties contractantes. Dans l'ordre hiérarchique, les normes de sûreté de l'AIEA comprennent d'abord les Principes fondamentaux de sûreté établissant des objectifs de sûreté et des principes fondamentaux de protection et de sûreté, puis les Exigences de sûreté

établissant les exigences qui doivent être remplies pour assurer la sûreté pour des activités ou des applications particulières et enfin les Guides de sûreté qui formulent des recommandations et des conseils sur la manière de se conformer à ces exigences. Les Normes de base internationales (*Basic Safety Standards – BSS*) établissent des exigences de base pour la protection contre les risques associés à l'exposition aux rayonnements ionisants et pour la sûreté des sources radioactives et ont été publiées pour la première fois en 1962. Le préambule de l'édition actuelle, le BSS de 1996, ne laisse aucun doute quant à sa perspective :

« Le champ d'application des normes est limité à la protection des êtres humains uniquement, il est considéré que les normes de protection qui sont nécessaires à cette fin assurent également qu'aucune autre espèce n'est menacée en tant que population, même s'il peut arriver que les individus de l'espèce considérée soient blessés. »

Le second exemple est fourni par le Glossaire de sûreté de l'AIEA. Le Glossaire de sûreté de l'AIEA s'attache à la terminologie utilisée dans les domaines de la sûreté nucléaire et la radioprotection. Il définit et explicite les termes techniques utilisés dans les normes de sûreté et de sécurité se trouvant dans d'autres publications de l'AIEA et fournit des informations sur leur utilisation. Le glossaire a été publié pour la première fois en 2000. Son édition de 2007 définit la « radioprotection » comme « la protection des personnes contre les effets d'une exposition à des rayonnements ionisants et moyens d'assurer cette protection ». La définition ne fait aucune référence à la protection de l'environnement.

Cette approche anthropocentrique traditionnelle du droit nucléaire a eu un impact sur la rédaction des conventions internationales et a limité une percée complète du droit nucléaire par les principes qui sont au cœur du droit de l'environnement. La transparence de l'information et la participation du public au processus décisionnel sont des éléments essentiels de la gouvernance environnementale, puisque le public est considéré comme le meilleur gardien des intérêts environnementaux. Mais les dispositions relatives à l'accès à l'information environnementale et à la participation du public au processus décisionnel environnemental n'ont été incorporées que de manière hésitante au droit nucléaire. Dès 1972, la Déclaration des Nations Unies de Stockholm et plus tard, en 1992, la Déclaration de Rio ont permis l'adoption d'instruments juridiques internationaux et nationaux relatifs à l'accès à l'information environnementale et à la participation du public au processus décisionnel. Toutefois, ce n'est que 25 ans plus tard qu'un instrument juridique international contraignant



abordant le droit du public à accéder à l'information et à participer à la prise de décision a été adopté spécifiquement pour le domaine nucléaire<sup>62</sup>.

Un regard rapide aux dispositions relatives à la participation des parties prenantes dans les conventions internationales en matière de droit nucléaire met également en évidence quelques différences frappantes avec l'approche adoptée en vertu de conventions propres au droit de l'environnement. L'Article 17 de la Convention sur la sûreté nucléaire porte sur la participation des parties prenantes, et une obligation similaire apparaît à l'Article 6 de la Convention commune.

L'Article 17 de la Convention sur la sûreté nucléaire estime que :

« Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour s'assurer que les procédures appropriées soient mises en place et appliquées en vue de consulter les Parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet dans la mesure où cette installation est susceptible d'avoir des conséquences pour elles, et, à leur demande de leur communiquer les informations nécessaires afin qu'elles puissent évaluer et apprécier elles-mêmes l'impact possible sur leur propre territoire de l'installation nucléaire du point de vue de la sûreté. »

L'obligation de participation des parties prenantes en vertu des deux conventions internationales de droit nucléaire ne bénéficie qu'aux autres Parties contractantes se situant au voisinage d'une installation proposée dans la mesure où lesdites parties sont susceptibles d'être affectées par cette installation. La mise en œuvre de la procédure de consultation du public est entièrement laissée à la discrétion des Parties contractantes concernées. Aussi, bien qu'elles contiennent une obligation de réaliser une évaluation environnementale appropriée des risques présentés par l'installation nucléaire, ni la Convention sur la sûreté nucléaire ni la Convention commune ne mentionnent la moindre participation du public au cours de cette évaluation<sup>63</sup>. Enfin, quasiment aucune ligne directrice ou règle n'est donnée quant aux procédures ou aux documents

---

62. La Convention commune rend obligatoire l'information du public sur la sûreté des installations de gestion du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs. Il est surprenant de constater que la Convention de sûreté nucléaire qui a été adoptée quelques années plus tôt ne stipule pas que les informations concernant la sûreté des installations nucléaires doivent être mises à la disposition du public.

63. Article 17 de la Convention sur la sûreté nucléaire et Articles 6, 8, 13 et 15 de la Convention commune.

qui doivent être échangés pour que la participation des parties prenantes soit une réussite.

Cette approche diffère sensiblement de celle qui repose sur les conventions propres au droit international de l'environnement, non seulement s'agissant de la nature des parties prenantes devant être consultées, mais aussi en termes de procédure à respecter et de niveau de détail des informations à échanger avec les parties prenantes, comme l'illustrent certains des articles de la Convention d'Espoo :

« la Partie d'origine offre *au public* des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public. »<sup>64</sup>

« Si une activité proposée [...] est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, la Partie d'origine [...] en donne notification à toute partie pouvant, selon elle, être touchée, dès que possible et *au plus tard* lorsqu'elle informe son propre public de cette activité. »<sup>65</sup>

« La notification *contient, notamment* : a) des renseignements sur l'activité proposée, y compris tout renseignement disponible sur son éventuel impact transfrontière ; b) des renseignements sur la nature de la décision qui pourra être prise ; c) l'indication d'un délai raisonnable pour la communication d'une réponse [...] compte tenu de la nature de l'activité proposée. »<sup>66</sup>

« Les Parties veillent à ce qu'au moment de prendre une décision définitive au sujet de l'activité proposée, les résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, y compris le dossier correspondant, *ainsi que* les observations reçues à son sujet [...] et l'issue des consultations [...], *soient dûment pris en considération.* »<sup>67</sup>

---

64. Article 2.6 de la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

65. Article 3.1 de la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

66. Article 3.2 de la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

67. Article 6.1 de la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

« La Partie d'origine communique à la partie touchée la décision définitive prise au sujet de l'activité proposée ainsi que *les motifs et considérations sur lesquels elle repose.* »<sup>68</sup>

« Renseignements minimums devant figurer dans le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, en vertu de l'Article 4 : (a) ..., (b) ..., (c) ..., (d) ..., (e) ..., (f) ..., (g) ..., (h) ..., (i) ... »<sup>69</sup>

Un autre élément qui permet de mettre en évidence les dispositions plus faibles du droit nucléaire en matière de participation des parties prenantes est la conduite d'études d'impact sur l'environnement. La Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune énoncent toutes deux une obligation d'organiser des évaluations d'impact environnemental<sup>70</sup>. Alors que la première garde le silence sur le moment où ces évaluations doivent être menées, la seconde dispose que l'évaluation environnementale doit être effectuée « avant la construction » d'une installation de gestion des déchets radioactifs ou d'une installation de gestion du combustible nucléaire<sup>71</sup>. Les conventions internationales de droit de l'environnement semblent être beaucoup plus strictes quant au calendrier des évaluations d'impact environnemental par rapport aux instruments de droit nucléaire. Tant la Convention d'Espoo que la Convention d'Aarhus requièrent que cette évaluation ait lieu beaucoup plus tôt au cours du processus décisionnel, « avant la décision » de l'autorité publique compétente autorisant que l'activité ait lieu<sup>72</sup>.

#### **4. Perspectives**

La communauté nucléaire dans les pays industrialisés a traditionnellement adopté une approche plutôt anthropocentrique dans son traitement des risques des activités nucléaires. Cela se traduit par l'insistance du droit nucléaire sur la protection des personnes et des biens. La sensibilisation du public s'agissant des effets nocifs de certaines activités industrielles, notamment à la suite de l'accident de Tchernobyl en 1986, a favorisé une tendance croissante à une couverture du domaine nucléaire par la réglementation environnementale. Les

---

68. Article 6.2 de la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

69. Appendice II à la Convention d'Espoo, emphase ajoutée.

70. Article 17 de la Convention sur la sûreté nucléaire et Articles 6, 8, 13 et 15 de la Convention commune.

71. Articles 8(i) et 15(i) de la Convention commune.

72. Articles 1(v) et 2.3 de la Convention d'Espoo et Articles 6.1, 6.2, 6.3 et 6.4 de la Convention d'Aarhus.

principes de droit de l'environnement ont pénétré le domaine nucléaire à la fois *directement* en soumettant les activités nucléaires au droit international de l'environnement, mais aussi *indirectement* en introduisant la notion de protection de l'environnement dans le droit nucléaire international. L'évolution récente du droit international en matière de transparence de l'information nucléaire, de participation du public à la prise de décision dans le secteur nucléaire et de prévention et de réparation des dommages environnementaux causés par les accidents nucléaires sont la preuve que le droit de l'environnement est désormais apparent dans le domaine nucléaire.

L'influence du droit de l'environnement n'assure pas encore que l'environnement soit effectivement protégé par le droit nucléaire international. Cependant, son importance ne cesse de croître. Cette évolution est visible dans le changement d'attitude de la communauté de la radioprotection. Les auteurs des Principes fondamentaux de sûreté publiés en 2006 sous la série des Fondements de sûreté n° SF-1 interrogent clairement l'approche anthropocentrique traditionnelle du droit nucléaire en reconnaissant au Principe 7 :

« Alors que les effets d'une exposition aux rayonnements sur la santé humaine sont relativement bien connus, malgré certaines incertitudes, ceux des rayonnements sur l'environnement ont été étudiés de façon moins approfondie. Le système actuel de radioprotection assure, en général, une protection appropriée des écosystèmes de l'environnement humain contre les effets nocifs de l'exposition aux rayonnements. L'objectif général des mesures prises aux fins de la protection de l'environnement est de préserver les écosystèmes d'une exposition aux rayonnements qui aurait des conséquences néfastes pour une espèce (par opposition à un organisme)<sup>73</sup>. »

Une autre indication que le droit nucléaire traverse une évolution qui l'amène à ne plus uniquement viser à protéger les êtres humains et les biens, mais aussi à protéger l'environnement est donnée par l'édition 2007 des recommandations de la CIPR (CIPR 103). La nouvelle version des recommandations contient désormais un chapitre spécifique sur la protection de l'environnement qui reconnaît que la Commission est consciente du besoin croissant d'orientation et de direction d'ordre politique en matière de protection de l'environnement<sup>74</sup>. La Commission souscrit aux besoins et efforts globaux

---

73. Principes fondamentaux de sûreté de l'AIEA n° 1, sous les auspices de l'OCDE/AEN, l'AIEA, Euratom, la FAO, l'OIT, l'OMI, l'OMS, l'OPS, le PNUE, Vienne, 2006, voir [www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273\\_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf).

74. Chapitre 8, *ICRP Recommendations 103*, 2007.

nécessaires au maintien de la diversité biologique, afin d'assurer la conservation des espèces, et de protéger la santé et l'état des habitats et des communautés naturels, mais reconnaît que, contrairement à la protection radiologique des individus, les objectifs de protection de l'environnement sont à la fois complexes et difficiles à articuler. La CIPR indique également son intention d'élaborer un cadre plus clair, afin d'évaluer les relations entre l'exposition et la dose, et entre la dose et l'effet, et les conséquences de tels effets, pour les espèces non-humaines, sur une base scientifique commune. Il a également été décidé de créer un comité spécifique (comité 5 de la CIPR) pour assurer la protection radiologique de l'environnement<sup>75</sup>.

Ayant à l'esprit les mots de l'écrivain français Victor Hugo, que « le progrès n'est autre chose que la révolution faite à l'amiable »<sup>76</sup>, il est important que les experts du droit nucléaire contribuent à orienter le développement futur du droit de l'environnement et son impact sur les activités nucléaires afin d'encourager une symbiose croissante entre les droits nucléaire et de l'environnement. Dans un effort pour accroître l'acceptabilité des activités nucléaires par le public, une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement et une plus forte implication du public dans les processus de décision dans le secteur nucléaire peuvent s'avérer indispensables pour réconcilier l'énergie nucléaire avec ses utilisateurs au XXI<sup>e</sup> siècle<sup>77</sup>.

---

75. Les premières idées du Comité ont été publiées dans *ICRP Publication 108*, « Environmental Protection: the concept and use of reference animals and plants ». Le rapport est souvent désigné comme le rapport RAP.

76. Discours de Victor Hugo, juillet 1976.

77. A cet égard, voir Reyners, P., « Le droit nucléaire confronté au droit de l'environnement: autonomie ou complémentarité? », *Revue québécoise de droit international*, p. 149-186, 2007 ; Léger, M., « Perspectives du droit nucléaires », Actes du colloque sur la passé, le présent et le futur du Comité du droit nucléaire(2007).

# Cadre juridique international sur la sûreté nucléaire : développements, défis et opportunités

*par Wolfram Tonhauser et Anthony Wetherall\**

**D**epuis la création de l'École internationale de droit nucléaire en 2001, la communauté nucléaire internationale a beaucoup fait, notamment sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), pour renforcer le cadre juridique international sur la sûreté nucléaire<sup>1</sup>.

Toutefois, ces dernières années, la communauté nucléaire internationale a connu une période de changements importants. De nombreux pays – dont beaucoup pour la première fois et pour la plupart des pays dits en développement – cherchent à mettre en œuvre des programmes électro-

---

\* M. Wolfram Tonhauser est Chef de la Section du droit nucléaire et du droit des traités, Bureau des affaires juridiques de l'Agence internationale de l'énergie atomique. M. Anthony Wetherall est juriste dans ce bureau. Les vues exprimées ici sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'AIEA. Les auteurs remercient Mme Paulina Gizowska, stagiaire en droit au Bureau des affaires juridiques, pour son assistance dans l'élaboration de cet article.

1. Il convient de noter à cet égard l'attribution à l'AIEA et à son Directeur général, M. Mohamed ElBaradei, du prix Nobel de la paix 2005 par le Comité Nobel norvégien « pour leurs efforts visant à empêcher que l'énergie nucléaire soit employée à des fins militaires et à faire en sorte que l'énergie nucléaire à des fins pacifiques *soit utilisée de la manière la plus sûre possible* », Communiqué de presse, prix Nobel de la paix 2005, Oslo, 7 octobre 2005 (emphase ajoutée).

nucléaires dans leurs efforts pour trouver des solutions énergétiques durables et sécurisées.

L'introduction d'un tel programme est clairement une question complexe dont la solution passe par une coopération internationale encore plus étroite. En outre, l'établissement de l'infrastructure nationale de sûreté nécessaire est un long processus qui comprend la mise en place d'un cadre juridique nucléaire national à la fois exhaustif et adéquat et la création de capacités pour les Parties prenantes dans le domaine nucléaire.

Le présent article de cette publication marquant le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'École internationale de droit nucléaire décrit, dans sa première partie, certains nouveaux développements visant à adapter le cadre juridique international sur la sûreté nucléaire à un environnement en évolution.

La deuxième partie de l'article détermine certains défis posés par le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire et le caractère mondial des activités nucléaires à l'heure actuelle. Mais elle montre en outre que ces défis offrent l'opportunité de renforcer et d'améliorer davantage le cadre international de la sûreté nucléaire.

## **Partie 1. Nouveaux développements**

La sûreté nucléaire s'est considérablement améliorée ces dernières années, comme en témoigne toute une série d'indicateurs nationaux et internationaux. Toutefois, la nécessité d'améliorations continues et d'idées nouvelles en réponse aux défis actuels, renforce clairement le point de vue selon lequel la sûreté nucléaire devrait toujours être considérée comme un travail en cours.

Les éléments juridiques clés de l'actuel cadre international de la sûreté nucléaire sont ses instruments internationaux juridiquement contraignants et non-contraignants. Il existe à ce jour quatre instruments internationaux juridiquement contraignants dans ce domaine : la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, la Convention sur la sûreté nucléaire et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. Toutefois, depuis leur adoption, le cadre juridique international sur la sûreté nucléaire a été élargi par le biais d'une autre approche du contrôle normatif des risques nucléaires grâce à l'adoption de deux codes de conduite juridiquement non contraignants, à savoir le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et le Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche. En outre, des efforts sont faits pour promouvoir la transparence ainsi que la coopération et la

coordination internationales dans le domaine de la sûreté nucléaire entre les États et avec l'AIEA et d'autres organismes internationaux compétents, ainsi que pour renforcer la mise en œuvre efficace des instruments juridiques clés.

Par ailleurs, l'accent mis sur les synergies entre la sûreté et de la sécurité nucléaires ces dernières années a conduit à la vision de ce qu'il est convenu d'appeler « régime mondial de sûreté et de sécurité nucléaires » consolidé<sup>2</sup>. Cette vision est appuyée par un certain nombre de résolutions de la Conférence générale de l'AIEA qui continue de reconnaître les liens entre la sûreté et la sécurité et l'effet d'un système national de réglementation de la sûreté bien développé sur la sécurité des matières radioactives<sup>3</sup>. De même, certains documents de l'AIEA ont aussi reconnu la nécessité de tenir compte des synergies entre la sûreté, la sécurité et les garanties dans l'intégration des caractéristiques pertinentes des systèmes juridiques et réglementaires nationaux<sup>4</sup>.

Si tout ce qui précède montre une tendance générale, au sein de la communauté nucléaire, à renforcer la sûreté nucléaire dans le monde, voici certains nouveaux développements concrets qui visent depuis 2001 à promouvoir une portée et une efficacité accrues du cadre juridique international en matière de sûreté nucléaire. Alors que ces développements semblent évidemment insignifiants lorsqu'on les considère isolément ; pris ensemble, ils montrent que la communauté nucléaire réagit à la modification de l'environnement de la sûreté nucléaire avec une approche beaucoup plus proactive qu'auparavant.

- 
2. Le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, premier instrument juridique international portant spécifiquement à la fois sur la sûreté et la sécurité, est un excellent exemple des relations et des synergies reconnues entre la sûreté et la sécurité. L'AIEA continue à explorer les opportunités de synergies et de relations entre la sûreté et la sécurité, telles que la session commune de la Commission des normes de sûreté (CSS) et du Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire.
  3. Par exemple GC(53)/RES/10 (2009) et GC(52)/RES/9 (2008).
  4. Voir par exemple le Plan sur la sécurité nucléaire pour 2010-2013 (GOV/2009/54-GC(53)/18). Les synergies entre la sûreté et la sécurité sont aussi examinées dans un rapport distinct de l'INSAG intitulé « Safety and Security Interface in Nuclear Installations », AIEA, Vienne (en préparation).



## **1. Extension de la mise en œuvre pratique du Système international de préparation et d'intervention en cas d'urgence**

La capacité à réagir adéquatement en cas d'urgence nucléaire ou radiologique reste un élément central du cadre juridique international en matière de sûreté nucléaire. La participation à un système international de préparation et d'intervention en cas d'urgence fournit les moyens pratiques nécessaires à cette fin. Le fondement juridique de ce système vient d'abord et avant tout de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Conventions sur la notification rapide et sur l'assistance)<sup>5</sup>.

Adoptées il y a plus de vingt ans, ces deux conventions restent la base du bon fonctionnement du système. Toutefois, la portée de la Convention sur la notification rapide est limitée à l'obligation de notifier aux autres États parties (et à l'AIEA), les « accidents nucléaires » comme prévu dans cette convention. Les réalités d'aujourd'hui telles que la montée du terrorisme et la menace grandissante d'actes malveillants mettant en jeu des matières ou des dispositifs radioactifs, ou encore d'attaques d'installations nucléaires, obligent à promouvoir une coopération et une transparence accrues et à renforcer la base juridique. En conséquence, conformément aux décisions et aux résolutions pertinentes des organes directeurs de l'AIEA (c'est-à-dire le Conseil des gouverneurs et la Conférence générale), la portée de la mise en œuvre pratique du système et le rôle du Centre des incidents et des urgences ont été étendus. En outre, un certain nombre d'autres documents, plans, mécanismes et arrangements pratiques ont été élaborés pour appuyer l'application des conventions sur la notification rapide et sur l'assistance. Leur élaboration et leur révision ultérieure permettent non seulement de faciliter la mise en œuvre des obligations juridiques dans le cadre des conventions mais aussi, compte tenu des développements et des préoccupations susmentionnés, d'aller bien au-delà de leur portée.

De fait, le Système des incidents et des urgences de l'AIEA, certes uniquement par le biais de documents d'appui non contraignants, couvre actuellement non seulement les « accidents nucléaires » comme prévu dans la Convention sur la notification rapide, mais aussi la notification en temps voulu des situations d'urgence nucléaire ou radiologique découlant d'« actes criminels ou non autorisés intentionnels » qui entraînent ou entraîneront probablement un

---

5. Pour les textes des conventions sur la notification rapide et sur l'assistance, voir respectivement les documents INFCIRC/335 et INFCIRC/336.

rejet de matières radioactives susceptible d'avoir de l'importance du point de vue de la sûreté radiologique pour un autre État.

## **2. Transparence et ouverture accrues dans les examens par des pairs de la sûreté des centrales nucléaires et de la sûreté de la gestion des déchets radioactifs et du combustible utilisé**

### **a. Convention sur la sûreté nucléaire**

La Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) est généralement reconnue comme étant la pierre angulaire du cadre juridique international en matière de sûreté nucléaire<sup>6</sup>. Son but est d'engager juridiquement les États participants à maintenir un niveau élevé de sûreté en établissant des critères internationaux de référence pour l'exploitation des centrales nucléaires terrestres.

À la suite des quatre réunions d'examen des Parties contractantes à la CSN depuis son entrée en vigueur<sup>7</sup>, il est clair que le mécanisme d'« examen par des pairs » fonctionne bien et de fait, la CSN, par le biais de ses réunions d'examen, est aujourd'hui devenue une instance pour des discussions de plus en plus approfondies sur les questions de sûreté. Il ne s'agit plus uniquement d'un exercice triennal mais plutôt d'un processus continu qui cherche en permanence à promouvoir les progrès de la sûreté nucléaire. Les améliorations apportées à ce processus d'« examen par des pairs » comprennent des dispositions pour assurer la continuité entre les réunions d'examen et de nouvelles initiatives visant à accroître l'ouverture et la transparence dans la mise en œuvre de la CSN, comme des modifications des règles et des principes directeurs permettant à toutes les parties de pouvoir acquérir et conserver sans réserve des informations et des connaissances obtenues dans le cadre des réunions. De la même manière, les activités de renforcement d'audience effectuées grâce à la diffusion des rapports nationaux sur des sites web publics et les communications avec les médias montrent l'attachement des Parties contractantes à la CSN à l'ouverture et à la transparence.

---

6. La CSN a été ouverte à la signature le 20 septembre 1994 et est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Voir le document INFCIRC/449 de l'AIEA. Pour une analyse plus approfondie des négociations de la CSN et de ses dispositions de fond, voir Stoiber, C. « International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation », dans Nathalie Horbach, *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law: Harmonising Legislation in CEEC/NIS* (1999).

7. La première réunion d'examen a eu lieu du 12 au 23 avril 1999, la deuxième du 15 au 26 avril 2002, la troisième du 11 au 22 avril 2005 et la quatrième du 14 au 25 avril 2008. La cinquième aura lieu du 4 au 14 avril 2011.

**b. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs**

L'adoption de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune) a été une autre étape importante vers la mise en place d'un cadre juridique international exhaustif en matière de sûreté nucléaire<sup>8</sup>. C'est le premier et le seul traité international juridiquement contraignant dans le domaine de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. Comme la CSN, convention « sœur » dont elle s'inspire, la Convention commune est aussi un engagement contraignant des États à atteindre et à maintenir un niveau élevé de sûreté dans le monde.

Trois réunions d'examen des Parties contractantes ont été tenues après l'entrée en vigueur de la Convention commune en septembre 2001. Comme pour la CSN, le mécanisme d'« examen par des pairs » dans le cadre de la cette convention est en train d'arriver à maturité, grâce à des échanges plus constructifs et au partage de connaissances qui ont eu lieu au cours de la troisième réunion d'examen tenue en 2009. En outre, beaucoup a été fait ces dernières années pour renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficacité du processus d'examen de cette convention. Non seulement les rapports nationaux sont largement rendus publics, mais aussi le processus d'examen est actuellement géré par le biais d'un site Web spécial pour la Convention commune, site qui est un outil de communication bien établi, où les questions et les réponses sont échangées électroniquement entre les Parties contractantes.

**3. Élargissement de la portée du cadre par le biais d'autres approches juridiques : les codes de conduite**

Bien que la communauté internationale n'ait pas, à ce jour, adopté de nouvelle convention spécialement sur la sûreté nucléaire dans sa globalité, elle a adopté une autre approche au contrôle normatif de la sûreté s'agissant des risques nucléaires, par l'établissement de deux codes de conduite et de mécanismes

---

8. Voir le document INFCIRC/546. La Convention commune a été adoptée le 5 septembre 1997 et ouverte à la signature le 29 septembre 1997. Elle est entrée en vigueur le 18 juin 2001. Pour une analyse plus approfondie, voir « la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs », Wolfram Tonhauser et Odette Jankowitsch, *Bulletin de droit nucléaire*, n° 60 (1998) ; et « Un régime juridique international en développement : Protection de l'environnement et gestion des déchets radioactifs » par Gordon Linsley and Wolfram Tonhauser, *Bulletin de l'AIEA* 42, n° 3 (2000).

visant à renforcer leur application. Ces codes sont par nature des instruments juridiquement non contraignants élaborés au plan international pour donner des orientations sur l'élaboration et l'harmonisation des politiques, lois et réglementations nationales et énoncer les caractéristiques souhaitables pour la gestion de la sûreté.

#### **a. Sources radioactives**

Un développement extrêmement important dans le contexte des sources radioactives a été l'approbation par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA, puis par la Conférence générale de l'AIEA en septembre 2003, de la version révisée du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives (Code). Un principe de base de ce code est que chaque État devrait avoir mis en place à l'échelle nationale un système législatif et réglementaire efficace pour le contrôle de la gestion et de la protection des sources radioactives.

Le Code a été révisé pour prendre en compte l'évolution de la perception des menaces par la communauté internationale après les événements tragiques du 11 Septembre 2001 et notamment contenir des dispositions renforcées relatives à la sécurité des sources radioactives et de nouvelles sections consacrées aux registres nationaux de ces sources. En réponse aux préoccupations exprimées actuellement s'agissant de l'importation et de l'exportation des sources radioactives, les Orientations complémentaires pour l'importation et l'exportation de sources radioactives (Orientations complémentaires)<sup>9</sup> ont été élaborées et approuvées en 2004 par le Conseil des gouverneurs et la Conférence générale de l'AIEA respectivement.

Un nombre croissant de pays reconnaissent désormais que le Code fournit le fondement international juridique (non-contraignant) pour la sûreté et la sécurité des sources radioactives. Pour contrebalancer sa nature juridiquement non-contraignante, les États ont la possibilité d'apporter leur appui politique à l'application de ce code<sup>10</sup>, appui qu'il a reçu en un temps relativement court.

---

9. Voir le document INFCIRC/663 pour les textes du Code et des Orientations complémentaires.

10. Plus particulièrement, chaque État membre est instamment invité « à écrire au Directeur général pour lui signaler qu'il soutient et approuve pleinement les efforts faits par l'AIEA pour renforcer la sûreté et la sécurité des sources radioactives, travaille en vue de l'application des orientations énoncées dans le [Code de conduite sur les sources], et encourage les autres pays à faire de même » (voir le paragraphe 6 de la résolution GC(47)/RES/7.B de la Conférence générale). De même, s'agissant des orientations complémentaires, la Conférence générale de 2004 a encouragé les États « à agir de manière harmonisée

À ce jour, 99 États ont exprimé leur « engagement politique » à appliquer ce code et 59 États à appliquer les Orientations complémentaires<sup>11</sup>. Outre qu'ils sont largement acceptés au niveau national, ces instruments bénéficient aussi du soutien de plusieurs groupements de pays comme la Coopération économique Asie-Pacifique, l'Union européenne, le G8 et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

De même que des efforts ont été accomplis pour promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacité des discussions des processus d'examen de la CSN et de la Convention commune, beaucoup a été fait en ce qui concerne les discussions au plan international concernant l'application du Code et des Orientations complémentaires.

Il y a aujourd'hui un processus formalisé d'échange périodique volontaire d'informations et d'enseignements ainsi que d'évaluation des progrès accomplis par les États en ce qui concerne l'application des dispositions du Code<sup>12</sup>.

Bien que le Code et la Convention commune aient l'un et l'autre son propre champ d'application juridiquement distinct, ils couvrent tous deux la gestion des sources retirées du service et des sources orphelines dès lors qu'elles sont qualifiées de déchets radioactifs. C'est pour cette raison que lors de la dernière réunion internationale tenue en mai 2010, un accord a été conclu en vue d'aider les participants à préparer les réunions futures sur le Code si les

---

conformément aux orientations données et à notifier au Directeur général leur intention de le faire en tant que complément d'information au Code de conduite sur les sources », Voir le paragraphe 8 de la résolution GC(48)/RES/10 de la Conférence générale.

11. Dans les Orientations complémentaires, chaque État est aussi invité à désigner un point de contact pour faciliter l'exportation et/ou l'importation de sources radioactives et à en communiquer les coordonnées à l'AIEA. À ce jour, 86 États l'ont fait. En outre, pour que les demandes d'exportation puissent être examinées en temps voulu, les États sont priés de faire parvenir à l'AIEA leurs réponses à un questionnaire d'auto-évaluation (confidentiel) (voir l'Annexe 1). À ce jour, 47 États l'ont fait.
12. À la demande de la Conférence générale de l'AIEA en 2005 (GC(49)/RES/9/A9), ce processus a été élaboré en juin 2006 et ultérieurement approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA. La première réunion internationale sur l'échange volontaire d'informations concernant l'application du Code de conduite sur les sources et les Orientations complémentaires s'est tenue en juin 2007. Une réunion internationale sur les enseignements tirés de l'application des Orientations complémentaires par les États a eu lieu en mai 2008. Voir les rapports respectifs des présidents de ces réunions.

Parties contractantes à la Convention commune qui assistent à ces réunions communiquent les sections pertinentes de leurs rapports nationaux élaborés pour la réunion d'examen précédente tenue au titre de la Convention commune. Le but est de permettre à un nombre plus important d'États participant à la réunion sur le Code d'être informé des problèmes rencontrés dans le cadre de cette convention. Dans le même ordre d'idée, les participants à la réunion sur le Code ont aussi estimé qu'il fallait s'efforcer d'harmoniser l'application des critères ayant trait à l'exportation/l'importation dans le cadre du document sur les Orientations complémentaires.

## **b. Réacteurs de recherche**

L'adoption, en septembre 2004, du Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche marque une étape importante vers un régime international de sûreté nucléaire des réacteurs de recherche que l'on peut considérer comme comparable à celui des centrales nucléaires dans le cadre de la CSN<sup>13</sup>. L'objectif du Code est d'atteindre et de maintenir un haut niveau de sûreté des réacteurs de recherche civils dans le monde entier en renforçant les mesures nationales et la coopération internationale, y compris, le cas échéant, la coopération technique liée à la sûreté.

Contrairement au Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et à ses orientations complémentaires, aucun processus n'est prévu pour permettre aux États de prendre l'« engagement politique » d'appliquer les orientations du Code<sup>14</sup>. Néanmoins, les développements enregistrés depuis son adoption visent à renforcer son efficacité. Par exemple, les dispositions et les orientations du Code ont été intégrées dans les services d'examen de la sûreté, les projets de coopération technique et les programmes extrabudgétaires appropriés de l'AIEA. En outre, ce code est appliqué par le truchement de la mise en œuvre des règlements de sûreté nationaux.

Fait important, un accord a aussi été conclu en décembre 2005 en vue de l'organisation de réunions d'examen périodiques pour discuter des thèmes liés à l'application du Code, échanger des données d'expérience et des enseignements tirés, déterminer les bonnes pratiques et examiner les futurs plans liés à son

---

13. Pour le texte du Code de conduite, voir le document GC(48)7 de la Conférence générale de 2005.

14. Voir la résolution GC(48)/RES/10/A.8 de la Conférence générale de septembre 2004 dans laquelle celle-ci s'est félicitée de l'adoption du Code par le Conseil des gouverneurs en mars 2004 et a encouragé les États à appliquer les lignes directrices figurant dans le Code à la gestion des réacteurs de recherche.

application. Comme pour le processus du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, un certain nombre de réunions internationales ont donc été tenues pour examiner son application, la plus récente ayant eu lieu en octobre 2008<sup>15</sup>. Outre l'échange d'informations et de bonnes pratiques, des rapports nationaux, y compris des autoévaluations des pays concernant cette application, ont été présentés à cette réunion. Les recommandations visant à améliorer encore l'application de ce code comprennent l'organisation de réunions régionales périodiques et de réunions internationales triennales, peu de temps après les réunions d'examen de la CSN, et avec un processus d'examen analogue. En réponse aux recommandations, des activités sont donc menées actuellement en vue d'améliorer les liens entre les organismes de réglementation et les organismes d'exploitation, de développer les infrastructures techniques et de sûreté nécessaires pour les nouvelles constructions de réacteurs de recherche, et de résoudre les problèmes de sûreté communs recensés dans les autoévaluations.

## **Partie 2. Nouvelles centrales nucléaires : défis et opportunités**

### **1. Présentation des défis et des opportunités**

Depuis la création de l'École internationale de droit nucléaire en 2001, 28 réacteurs ont commencé à être exploités commercialement dans les pays suivants : Chine, Fédération de Russie, France, Inde, Japon, République de Corée, République tchèque, Roumanie et Ukraine. Il y a actuellement à travers le monde 438 réacteurs nucléaires de puissance en exploitation dans 30 pays. Cinquante-huit réacteurs sont également en construction, soit le nombre le plus élevé depuis 1992. En outre, d'une manière générale, en dépit de la récente crise financière, des plans ambitieux d'expansion de programmes électronucléaires restent toujours d'actualité comme ceux prévus en Chine, en République de Corée, en Inde, au Japon et en Fédération de Russie. Les récentes tendances à augmenter la capacité et à renouveler ou à proroger les licences de nombreux réacteurs nucléaires de puissance en service se sont aussi poursuivies en 2009.

Ces éléments nouveaux posent un défi de taille à la communauté nucléaire internationale et au cadre international de sûreté. Un nombre sans cesse croissant d'États membres de l'AIEA – pour la plupart du monde en développement – envisagent pour la première fois de lancer un programme

---

15. La réunion de l'AIEA tenue du 2 au 5 juin 2009 sur la sûreté des réacteurs de recherche dans le cadre des accords de projet et de fourniture de l'AIEA a recommandé que les États membres ayant ce type de réacteur adhèrent au système de suivi établi par l'Agence dans ce domaine, et en particulier appliquent le Code de conduite sur les réacteurs de recherche.

électronucléaire ou en ont exprimé le souhait au Secrétariat de l'AIEA afin de trouver des solutions énergétiques durables et sécurisées.

Dans le même temps, d'autres éléments nouveaux importants ont également surgi : l'environnement nucléaire est extrêmement dynamique et évolutif. Le monde d'aujourd'hui est très différent de celui qui existait lorsque de nombreux pays se sont dotés de leur première centrale nucléaire. Le commerce et les activités nucléaires prennent de plus en plus une dimension multinationale et se globalisent. Ils ne se cantonnent plus au territoire d'un seul pays. Les investisseurs doivent de plus en plus être capables de quantifier les risques, y compris en matière de réglementation et d'octroi des licences, avant d'investir. Les principaux vendeurs qui cherchent à commercialiser dans le monde entier des filières ou des modèles spécifiques de réacteurs sont des entreprises internationales. Certains organismes exploitants sont des sociétés multinationales dont les opérations s'étendent à plusieurs pays. Et, bien sûr, tous les acteurs du nucléaire (y compris les pays et le secteur industriel) sont liés les uns aux autres du fait que la performance de chacun a des répercussions sur tous, comme peut l'avoir par exemple, à l'échelle de la planète, un accident grave.

Dans le même temps, ces éléments nouveaux doivent aussi être considérés à la lumière du nombre et de la complexité croissants des instruments juridiques internationaux adoptés dans les domaines de la sûreté, de la sécurité, des garanties, de la non-prolifération et de la responsabilité en cas de dommage nucléaire.

Toutefois, les défis qui accompagnent le regain d'intérêt pour l'électronucléaire auquel on assiste aujourd'hui, comme indiqué précédemment, offrent aussi à la communauté nucléaire internationale, l'opportunité de renforcer et d'optimiser le cadre juridique nucléaire international, y compris dans le domaine de la sûreté nucléaire.

## **2. La plupart des pays bénéficiaires potentiels sont aussi des « primo accédants au nucléaire »**

Un défi majeur auquel est confrontée la communauté nucléaire internationale est que l'option électronucléaire est envisagée par un nombre croissant de pays n'ayant actuellement que peu ou pas d'expérience dans ce domaine. Il convient de noter qu'ils ne sont pas tous capables de se doter eux-mêmes de l'infrastructure nationale ou des compétences et de l'expérience humaines qui sont nécessaires à l'utilisation d'une technologie aussi avancée que celle des réacteurs nucléaires de puissance. En outre, ces pays n'ont pas tous les mêmes moyens et, dans certains cas, les projets de développement des programmes



électronucléaires semblent avancer plus vite que la mise en place de l'infrastructure et de la capacité nécessaires.

Ceci leur donne néanmoins l'opportunité de concrétiser leurs intentions politiques en projets dotés de ressources suffisantes pour contribuer à remédier aux faiblesses de leur cadre juridique et à améliorer leurs capacités en ressources humaines. Plus précisément dans le domaine du droit nucléaire, le Bureau des affaires juridiques (OLA) de l'AIEA met en œuvre un programme d'assistance législative qui consiste en une combinaison de cours et de séminaires de formation régionaux et nationaux, d'assistance bilatérale pour la rédaction de lois nationales, de formation individuelle, et d'activités d'élaboration de documents de référence, notamment pour l'évaluation et la rédaction d'une législation nucléaire nationale exhaustive. Jusqu'à présent, dans le cadre de ce programme, plus d'une centaine d'États membres ont reçu une assistance pour la rédaction d'une législation nationale<sup>16</sup>. Rien qu'en 2009, huit ateliers et séminaires internationaux et régionaux ont été organisés. En outre, 24 États membres ont bénéficié d'une assistance législative bilatérale adaptée, sous la forme d'observations écrites et de conseils pour la rédaction d'une législation nucléaire nationale. Enfin, à la mi-2010, deux ateliers et séminaires internationaux et régionaux avaient d'ores et déjà été organisés et une assistance législative bilatérale adaptée avait été fournie à 12 États membres. Grâce à ces efforts, de plus en plus de pays dans le monde disposent maintenant de lois nucléaires exhaustives portant aussi bien sur la sûreté nucléaire, la sécurité et les garanties que sur la responsabilité nucléaire, transformant en opportunité ce qui apparaissait comme un défi.

### **3. Le commerce et les activités nucléaires prennent de plus en plus une dimension multinationale et se globalisent**

Comme indiqué précédemment, l'industrie nucléaire traverse une période de changements sans précédent<sup>17</sup>. Pour l'industrie et les investisseurs, ce regain d'intérêt peut être considéré à travers un prisme financier et économique, une dynamique importante étant la nécessité d'encourager les investissements en réduisant les risques en matière de réglementation et d'autorisation.

---

16. La Conférence générale de l'AIEA continue également de prier « le Directeur général de poursuivre le programme actuel destiné à aider les États membres à développer et améliorer leur infrastructure nationale, y compris leurs cadres législatif et réglementaire de sûreté nucléaire et radiologique et de sûreté du transport et des déchets » GC(53)/RES/10 (2009).

17. Voir aussi la publication intitulée « *Managing Change in the Nuclear Industry: The Effects on Safety* » INSAG-18, IAEA, Vienna (2003).

Accepter ce défi donne aussi cependant l'opportunité d'instaurer au niveau international une compréhension commune des principaux rôles et responsabilités des pays vendeurs et de l'industrie (ainsi que des pays bénéficiaires potentiels) dans le domaine de la sûreté nucléaire, d'adhérer aux instruments internationaux pertinents et de les mettre en œuvre. En particulier, l'adhésion à la CSN et à la Convention commune garantira que les pays appliquent un régime exhaustif assurant le maintien d'un niveau élevé de sûreté conformément aux normes internationales et que toutes les installations liées au nucléaire sont exploitées de manière sûre. Ces mesures peuvent aussi apparaître aux éventuels pays vendeurs et à l'industrie comme une « mesure de confiance » importante en donnant, aux plans national, régional et international, des assurances positives au public, aux pays voisins et à la communauté nucléaire internationale quant aux visées du programme électronucléaire d'un pays bénéficiaire potentiel.

#### **4. Des instruments juridiques internationaux en plus grand nombre et d'une complexité croissante**

Enfin, un autre défi auquel est confrontée la communauté nucléaire internationale est le nombre et la complexité croissants des instruments juridiques internationaux adoptés dans les domaines non seulement de la sûreté, mais aussi de la sécurité nucléaire, des garanties, de la non-prolifération et de la responsabilité en cas de dommages nucléaires. Une pression collective plus forte s'exerce sur les pays pour qu'ils adhèrent à ces instruments et se conforment aux obligations qui en découlent. Pour les encourager, dans le cadre de son programme d'assistance législative, OLA a reconnu qu'une nouvelle approche globale, mettant en avant les liens entre la sûreté, la sécurité et les garanties, mais aussi la responsabilité nucléaire, était nécessaire et en a donc élaboré une – l'approche « SSG » du droit nucléaire. Celle-ci reconnaît non seulement la complexité des liens techniques et juridiques entre ces instruments juridiques internationaux, ainsi que leurs domaines de coexistence et leur diversité, mais elle prévoit également leur application pratique de sorte qu'ils puissent être intégrés dans un cadre législatif national. De fait, le très attendu volume II du *Manuel de droit nucléaire* (en principe disponible en ligne dès juillet 2010 à l'adresse [www.ola.iaea.org](http://www.ola.iaea.org)) présente pour la première fois à l'intention des États membres un modèle de texte complet couvrant, en un seul document, tous les domaines du droit nucléaire.

Devant la nécessité d'élaborer au niveau national des textes d'application qui traitent et rassemblent les différentes branches du droit nucléaire et afin de rationaliser les activités d'assistance législative et de regrouper les différentes sources de financement du programme d'assistance législative en cours, OLA va aussi créer, à partir de 2011, un « Institut de droit nucléaire » pour les

spécialistes des États membres de l'AIEA. Ceux-ci pourront y suivre un cours complet de deux semaines sur le droit nucléaire destiné à faciliter l'élaboration d'une législation nucléaire nationale et sa mise à jour. Et de nouveau, ce qui semble être un défi est en même temps pour la communauté nucléaire mondiale une bonne opportunité de progresser.

## **Conclusion**

En conclusion, les éléments nouveaux apparus depuis la création de l'École internationale de droit nucléaire en 2001 reflètent collectivement une démarche bien plus consciente et dynamique de la part de la communauté nucléaire internationale pour adapter le cadre juridique international de la sûreté nucléaire à un environnement en évolution.

Cependant, dans le même temps, le brusque regain d'intérêt pour les programmes électronucléaires pose un certain nombre de défis car il est essentiellement le fait de pays n'ayant actuellement que peu ou pas d'expérience dans ce domaine. Toutefois, ces défis offrent aussi des opportunités dans le sens où davantage de pays sont tenus d'adhérer aux instruments juridiques internationaux pertinents et de les incorporer dans leur droit interne par le biais de lois nucléaires exhaustives traitant non seulement de la sûreté nucléaire, mais aussi de la sécurité nucléaire, des garanties, de la non-prolifération et de la responsabilité en cas de dommages nucléaires.

# Trois codes de l'Agence internationale de l'énergie atomique

*par Patrick Reyners\**

**L**e mot code, du latin *Codex* signifiant littéralement la tablette sur laquelle inscrire des textes et que l'on rencontre notamment en pharmacopée, est le type même du terme polysémique susceptible aussi bien de désigner les symboles utilisés pour transmettre un message, un système de cryptage de données, une norme particulière de comportement sans oublier notre code génétique.

Cependant, c'est naturellement son sens premier de recueil de dispositions réglementaires qui nous importe en l'occurrence. L'emploi de ce terme apparaît sous l'Empire romain car, sans remonter 17 siècles avant JC jusqu'au Code babylonien d'Hammourabi – compilation de sentences de justice que peuvent admirer les visiteurs du Louvre – qui ne se souvient du Code Justinien. À une époque plus récente, le Code Napoléon ou encore le sinistre Code Noir qui régissait la traite des esclaves noirs dans une partie de l'Empire colonial français, sont familiers. Aujourd'hui, la qualification de code reste d'usage courant dans de nombreux pays, qu'il s'agisse de regrouper des textes législatifs et réglementaires ayant le même objet (Code de la santé en France) ou de les classer de façon cohérente (*US Code of Federal Regulations*).

---

\* M. Patrick Reyners, ancien Chef des Affaires juridiques de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, a initié la création de l'EIDN. Il est le conseiller scientifique et Secrétaire général de l'Association internationale de droit nucléaire (AIDN). Il enseigne le droit nucléaire aux universités de Dundee (CEPMLP), Montpellier et Poitiers/Angoulême. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Nous intéresse également son sens second, à savoir l'ensemble de préceptes faisant loi dans le domaine de la morale ou du goût (ainsi Voltaire évoque-t-il ces maximes qui doivent être le « code du genre humain »), car il traduit une démarche devenue courante dans le monde contemporain avec la multiplication des chartes d'éthique. Les juristes ne sont pas les derniers à s'en inspirer et l'on citera notamment le *Code of Professional Responsibility* de l'*American Bar Association*. En ce sens et en se recentrant sur le secteur nucléaire, on peut donner pour exemple un Code de conduite se rapportant à la prévention des accidents dans les installations nucléaires et d'autres installations industrielles à risque (*Code of Conduct relating to the Prevention of Accidents in Nuclear Facilities and other Industrial Activities*), édicté par la *Nuclear and Industrial Safety Agency* (NISA) au Japon, en 2001.

Dans le même ordre mais sans que le terme de code soit utilisé, signalons l'adoption en 2000 au sein de l'Association mondiale des exploitants nucléaires (*World Association of Nuclear Operators* (WANO)), d'un programme de bonne pratique destiné à promouvoir les techniques et procédures ayant fait leur preuve pour améliorer leur performance en matière de sûreté. De même, l'*Institute of Nuclear Power Operations* (INPO) aux États-Unis, a élaboré en 2004 des principes pour une forte culture de sûreté nucléaire (*Principles for a Strong Nuclear Safety Culture*), ce qui s'apparente aussi à une démarche éthique. Enfin, pour mémoire, rappelons que dans les années 90, la Section française de l'Association Internationale du Droit Nucléaire (AIDN) avait, sous l'impulsion de Pierre Strohl, réfléchi à l'élaboration d'un code de bonne conduite à l'intention des entreprises engagées dans le nucléaire mais ce projet n'a finalement pas abouti.

Remarquons au passage que l'expression de code de bonne conduite ou pratique (les deux expressions sont employées sans que cela semble exprimer une différence substantielle sur le fond), est de nature à entretenir une certaine ambiguïté entre sa vocation éthique (le juste subjectif) ou juridique (le juste objectif).

En revenant dans le champ réglementaire du nucléaire et avant d'aborder les travaux des organisations spécialisées, il convient de noter que la technique des codes a été utilisée à plusieurs reprises par d'autres organisations internationales, comme en témoigne un Code de pratique adopté par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1987, portant sur la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants (*Code of Practice: Radiation Protection of Workers (Ionising Radiations)*), complétant ainsi la Convention 115 et la Recommandation 114 de 1960, ainsi qu'un Code relatif à la sûreté des navires de commerce à propulsion nucléaire élaboré par l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1981 (*Code of Safety for Nuclear Merchant*

*Ships*), sans oublier le Code de portée plus générale sur le transport maritime international des marchandises dangereuses (classe 7 pour les matières radioactives) (*International Maritime Dangerous Goods Code*). Enfin, dans le cadre du Codex alimentarius de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), il existe des Lignes directrices de 1989 concernant le niveau admissible des radionucléides présents à la suite d'une contamination accidentelle dans les denrées alimentaires faisant l'objet de transactions commerciales internationales (*Codex Alimentarius Commission Guidelines Levels for Radionuclides in Foods following Accidental Nuclear Contamination for Use in International Trade*), liées aux conséquences de l'Accident de Tchernobyl.

### ***La pratique des codes de conduite au sein des organisations nucléaires spécialisées***

Figure ci-dessous, un bref rappel du cadre réglementaire propre à Euratom et à l'AEN avant d'aborder le cas de l'AIEA qui est le véritable objet de cette étude.

#### *Euratom*

Les dispositions fixant le cadre de l'action réglementaire de la Communauté européenne de l'énergie atomique en matière de protection sanitaire sont inscrites dans le chapitre 3 du Traité Euratom et visent à « établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et veiller à son application ».

Comme on le sait, le droit dérivé communautaire<sup>1</sup> se compose de règlements d'application générale et directe, de directives elles-mêmes juridiquement contraignantes tout en laissant les États membres libres du choix de la méthode de transposition dans le droit national (obligation de résultat), de décisions qui sont elles-mêmes obligatoires mais sur une base *ad hoc* et de recommandations ou opinions non obligatoires. Dans cette gamme d'actions réglementaires, il n'apparaît pas que la Commission se soit servie de la formule des codes de conduite ou de bonne pratique.

#### *Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)*

La disposition pertinente des Statuts de l'OCDE/AEN est son Article 8(b)i qui confère au Comité de direction de l'énergie nucléaire, la faculté de « soumettre

---

1. Auparavant fondé sur l'Article 161 du Traité Euratom, modifié désormais par le Traité de Lisbonne, voir article 106a du Traité Euratom, en conformité avec les articles 288 et 296 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

aux pays participants des recommandations ou des règles communes pour servir de base à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires nationales ». Dans les faits et si l'on écarte le cas du régime de responsabilité civile nucléaire où le Comité de direction de l'AEN est doté de pouvoirs spécifiques sur la base de la Convention de Paris, l'Agence a choisi de coparrainer avec les autres organisations internationales compétentes la publication de certaines normes dans le domaine de la radioprotection et de la sûreté plutôt que d'adopter des règles propres et elle privilégie l'action au sein de ses comités d'experts en vue d'harmoniser la politique réglementaire de ses pays membres. Il n'est, semble-t-il, pas non plus fait usage de la méthode des codes de conduite.

### *Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)*

C'est dans l'Article III.A.6 de son Statut que l'AIEA trouve le fondement de sa compétence pour élaborer – et dans certains cas mettre en œuvre – des « normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail) [...] ». Sur la base de cette habilitation définie de manière relativement étroite, l'Agence de Vienne a mis en place progressivement un ensemble considérable d'instruments à caractère normatif dans le domaine de la radioprotection et de la sûreté mais aussi du transport et de la sécurité nucléaire. À cet effet, elle a élaboré une classification systématique de ces normes en distinguant :

- les fondements de sûreté (*Fundamentals*) qui, comme leur appellation le suggère, exposent les principes généraux à respecter pour le développement sûr de l'énergie nucléaire (approbation au niveau du Conseil des Gouverneurs de l'AIEA) ;
- les prescriptions de sûreté (*Requirements*) qui fixent les conditions de mise en application des objectifs et principes contenus dans les fondements de sûreté (également approuvés par le Conseil des Gouverneurs) ;
- les guides de sûreté (*Safety Guides*) qui recommandent les mesures ou procédures permettant de respecter les prescriptions de sûreté (publiés sous l'autorité du Directeur général de l'AIEA).

Quelle que soit la terminologie utilisée, une particularité commune à ces divers types de normes est qu'elles n'ont pas de force obligatoire pour les États membres destinataires, ces derniers étant simplement invités à en faire usage dans le cadre de leur réglementation interne. Dans la phase initiale de son activité normative entamée en 1974 et qui s'est achevée à la fin des années 90,

le Programme des normes de sûreté nucléaire (*Nuclear Safety Standards – NUSS*)<sup>2</sup>, l’AIEA qualifiait de codes certains de ces textes que l’on peut apparenter en substance à la catégorie des guides visant à donner des conseils pratiques sur les moyens de mettre en œuvre les normes techniques édictées par l’Agence<sup>3</sup> et l’on peut donc considérer que cela ne leur donnait pas un caractère tout à fait autonome<sup>4</sup>.

C’est en revanche une catégorie distincte de codes de l’AIEA que l’on propose d’étudier en s’efforçant d’analyser les circonstances de leur adoption, leur contenu et les objectifs poursuivis ainsi que la question de leur statut juridique. Auparavant, l’auteur tient à saluer l’étude tout à fait complète et éclairante rédigée par Anthony Wetherall, conseiller juridique à l’AIEA et consacrée à ces codes de conduite. La présente étude s’en est abondamment inspirée, notamment en ce qui concerne les aspects proprement juridiques<sup>5</sup>.

En suivant l’ordre chronologique de leur publication, on examinera successivement :

- le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs, approuvé par la Conférence générale de l’AIEA, le 21 septembre 1990 (INFCIRC/386).
- le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, approuvé par la Conférence générale de l’AIEA, le 9 septembre 2003 (remplaçant une première version du Code, datée de 2001) (INFCIRC/663).
- le Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche, approuvé par la Conférence générale en mars 2004 (GOV/2004/4, publié par l’AIEA en 2006).

- 
2. Voir à ce sujet : Rautenbach J., W. Tonhauser et A. Wetherall « Aperçu général du cadre juridique international régissant l’utilisation sûre et pacifique de l’énergie nucléaire », dans *le Droit nucléaire international après Tchnobyl*, OCDE/AEN (2006), p. 14, note n° 20.
  3. Voir à ce sujet les commentaires de Szasz P. dans son ouvrage seminal sur l’AIEA : « The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency », *IAEA Legal Series* n° 7, Vienne (1970), pp. 660 *et seq.*
  4. A titre d’exemple relativement récent : « Nuclear Safety Standards for Land-Based Stationary Nuclear Power Plants with Thermal Nuclear Reactors: Code of Practice and Safety Practice » (1988).
  5. Wetherall, A., « Action normative à l’AIEA : Les codes de conduite », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 75 (juin 2005), OCDE/AEN, pp. 75 *et seq.*



## ***Le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international des déchets radioactifs***

À la différence des deux autres codes, celui-ci ne se situe pas dans le champ de la sûreté nucléaire mais, comme son nom l'indique, traite d'un aspect particulier de la gestion des déchets radioactifs : les conditions dans lesquelles doit s'effectuer le transfert de ces déchets d'un pays à l'autre. Les circonstances de son élaboration relèvent également d'une autre motivation.

### *Élaboration*

Le 22 mars 1989 est ouverte à la signature la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination – dite Convention de Bâle. Au cours de la négociation, un débat oppose les pays qui estiment que le droit international n'assure pas une surveillance adéquate des mouvements des déchets radioactifs<sup>6</sup>, à ceux qui sont réticents à voir la Convention légiférer dans le domaine nucléaire. Cette confrontation aboutira à l'Article 1(3) qui écarte du champ de la Convention, « les déchets qui, en raison de leur radioactivité sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux, y compris des instruments internationaux, s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives ». La question soulevée par ce compromis est précisément qu'au moment de l'adoption de la Convention de Bâle, il n'existe pas de tel instrument<sup>7</sup>. L'élaboration du Code de pratique permet ainsi – *a minima* car il s'agit d'une simple recommandation – de combler cette lacune. C'est dans un deuxième temps (1997) que la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, dans son Article 27 sur les mouvements transfrontières, convertira en droit positif les principes énoncés par le code.

- 
6. À cette époque, il est fait état d'évacuations illicites de déchets dangereux (y compris radioactifs) dans certains pays du Tiers Monde, notamment en Afrique de l'Ouest et l'émotion suscitée par ces allégations a conduit à l'interdiction de telles activités dans le cadre de la Convention de Lomé de 1989 et de la Convention de Bamako de 1991. Voir à ce sujet, Reyners P., « Le droit nucléaire confronté au droit de l'environnement : Autonomie ou complémentarité » dans la *Revue québécoise de droit international*, numéro hors série (2007).
  7. À signaler toutefois que dans les *Safety Principles and Technical Criteria for the Underground Disposal of High-Level Radioactive Waste*, IAEA Safety Series 99 (1989), il était prévu que les populations de pays voisins ne devraient pas être discriminées en ce qui concerne les normes de sûreté par rapport au pays d'origine en cas de libération de substances radioactives.

Selon la pratique habituelle de l'AIEA, l'élaboration du Code est confiée à un groupe d'experts désignés par les gouvernements intéressés (en l'occurrence une vingtaine) et comportant en outre des représentants des organisations internationales compétentes. Dans sa résolution approuvant le Code, la Conférence générale demande au Directeur général de l'AIEA de prendre toutes les mesures nécessaires pour en favoriser la diffusion. Il ne semble pas au demeurant que cette invitation ait été suivie d'initiatives concrètes pour inciter les États membres à intégrer le contenu du Code dans leurs politiques et réglementations nationales mais, encore une fois, cet objectif a été atteint ultérieurement par le moyen de la Convention commune.

### *Contenu*

Les lignes directrices contenues dans le Code, dont le Groupe d'experts « décide » (formulation un peu curieuse mettant en valeur la nature explicitement consultative de ces normes et le fait qu'elles émanent d'un seul groupe) et dont les États devraient s'inspirer, ont été généralement reprises dans la Convention commune et feront donc ici l'objet d'un simple rappel de leurs dispositions principales.

Tout État opérant un mouvement transfrontière de déchets radioactifs doit s'assurer que :

- Ce mouvement s'effectue conformément aux règles internationales de sûreté et qu'il existe auparavant un cadre réglementaire approprié.
- Ce mouvement n'intervient qu'après notification et consentement de l'État de destination ou de transit (ainsi que de l'État d'origine).
- L'État destinataire ne doit consentir à un tel mouvement qu'à la condition de disposer des capacités réglementaires et techniques suffisantes pour garantir que les déchets transférés seront gérés et éliminés conformément aux normes internationales de sûreté, et l'État d'origine doit lui-même veiller à ce que cette condition soit remplie.
- L'État d'origine est invité à prévoir dans sa réglementation interne la possibilité de procéder au retour des déchets lorsque les conditions précitées s'avèrent ne pouvoir être satisfaites.
- Tous les États concernés sont enfin invités à coopérer au niveau bilatéral, régional ou international en vue de prévenir d'éventuels mouvements qui ne se dérouleraient pas de manière conforme aux prescriptions du Code.

Chaque État demeure libre d'interdire les mouvements de déchets radioactifs sur son territoire. Une note de bas de page indique cependant que le Code ne doit pas être interprété comme impliquant une quelconque restriction à la liberté de navigation maritime ou aérienne, conformément au droit international.

Pour conclure sur ce sujet, le rôle réservé à l'AIEA est classiquement celui de rassembler et diffuser les informations utiles dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, notamment en fonction des besoins des pays en voie de développement, ainsi que de procéder à des réexamens du Code à la lumière des progrès technologiques<sup>8</sup>.

### ***Le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives***

Jusqu'à une époque assez récente, l'AIEA davantage absorbée par la sûreté des installations nucléaires avait prêté relativement moins d'attention à la question de la sûreté – et encore moins à la sécurité – des sources radioactives, même si un texte relevant de la série des fondements de sûreté avait été publié en 1996 (*Radiation Protection and the Safety of Radiation Sources*). La conférence tenue à Dijon (France) en septembre 1998 sur la sûreté des sources de rayonnements et la sécurité des matières radioactives<sup>9</sup>, marque à cet égard un tournant. Les rapports présentés à la conférence mettent en évidence l'insuffisance dans de nombreux pays du cadre institutionnel et légal nécessaire à une bonne gestion de ces sources. Dans la foulée de cette réunion, une résolution de la Conférence générale de l'AIEA (GC(42)/RES/12) demande au Secrétariat de lui soumettre un rapport sur les moyens d'améliorer les régimes nationaux dans ce domaine ainsi que sur la faisabilité de parvenir à des engagements internationaux en ce sens. La question du statut juridique d'un éventuel instrument régissant la gestion des sources radioactives se trouve ainsi posée dès le départ. Comme le fait remarquer Katia Boustany dans un article consacré au projet de code, le choix d'un tel instrument « soulève la question de savoir ce qu'un tel acte serait susceptible d'ajouter à l'édifice normatif »<sup>10</sup> de l'AIEA.

---

8. Sur le Code, voir une note de Reyners P., dans « Yearbook of International Environmental Law », vol. 1 (1990), Partie II, pp. 139-144.

9. *Safety of Radiation Sources and Security of Radioactive Materials, Proceedings of Conference*, AIEA (1999).

10. « Un code de conduite sur la sûreté des sources de rayonnements et la sécurité des matières radioactives : une approche nouvelle pour la maîtrise d'un risque nucléaire ? », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 65 (juin 2000), OCDE/AEN, p. 7.

## Élaboration

Le Code de conduite aura été élaboré en deux temps. Faisant suite à une première version du Code approuvée en septembre 2000 et conformément au Plan d'action de l'AIEA sur la sûreté et la sécurité des sources de rayonnements révisé en septembre 2001, un groupe d'experts juridiques et techniques entreprend un réexamen du code, notamment pour en vérifier l'efficacité et aussi pour tenir compte de la perception accrue du problème de la sécurité des sources radioactives à la lumière des événements du 11 Septembre 2001 à New York. Ces travaux aboutiront au texte actuel du code, adopté en septembre 2003.

Dans une troisième étape, des Orientations pour l'importation et l'exportation des sources radioactives (*Guidance on the Import and Export of Radioactive Sources*) seront approuvées par la Conférence générale en septembre 2004 et publiées ultérieurement (IAEA/CODEOC/IMP-EXP/2005). Ces « orientations » visent à donner aux pays intéressés des indications supplémentaires très systématiques et concrètes, sur les moyens de mieux contrôler les mouvements internationaux des sources de catégorie 1 et 2. Elles comportent, en annexe, un questionnaire optionnel d'auto-évaluation destiné à faciliter l'examen des pratiques que les États intéressés sont invités à communiquer à l'AIEA.

## Contenu

Une originalité du Code de conduite tient à ce qu'il intègre à la fois les aspects de sûreté et de sécurité des sources (définies comme étant des matières radioactives sous forme scellée et encapsulées de façon permanente en vue de leur utilisation directe), ce qui complète le cadre normatif international car les matières radioactives couvertes par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (telle que révisée en 2005) ne sont pas à l'exception des sources au plutonium 239, celles auxquelles s'applique le Code. Les sources sont classées en annexe 1 du Code, en trois catégories dans l'ordre décroissant de leur dangerosité.

La vocation du Code est précisée dans son titre II (Portée et objectifs) : i) promouvoir un niveau élevé de sûreté et de sécurité dans la gestion des sources ; ii) prévenir tout accès ou détention, non autorisés ainsi que le vol, la perte... de telles sources dans le but de diminuer le risque d'exposition accidentelle aux rayonnements ou d'utilisation malveillante pouvant occasionner des dommages aux personnes, la société ou à l'environnement ; iii) atténuer les conséquences radiologiques de tels événements.

Le titre III du Code (Principes fondamentaux) énonce de façon détaillée les dispositions que doivent prendre les États afin de garantir la sûreté et la sécurité des sources : principes généraux ; mise en place d'un cadre législatif et réglementaire ; établissement d'un registre national des sources radioactives ; création, compétences et responsabilités de l'organisme responsable de la réglementation, l'autorisation et le contrôle de l'utilisation des sources (organisme de réglementation). À cela s'ajoutent des prescriptions particulières concernant l'importation et l'exportation des sources, largement inspirées des dispositions correspondantes de la Convention commune de 1997 (Article 27) ; de même, son Article 28 relatif aux sources scellées retirées du service trouve son équivalent dans le Code. Des indications sur le rôle de l'AIEA complètent le Code. Il s'agit des mesures habituelles se rapportant à la diffusion du Code et à la collecte d'informations sur sa mise en application mais l'on notera qu'elles ne font pas mention des arrangements spéciaux décidés par la Conférence générale et qui seront exposés ultérieurement.

Les dispositions du Code sont trop détaillées en ce qui concerne notamment le rôle de l'organisme de réglementation et la gestion des sources pour qu'il soit possible dans ce bref article d'en entreprendre l'analyse systématique. Il s'agit en fait d'une sorte de manuel mais celui-ci s'adresse presque exclusivement aux États membres et à leurs organismes publics et non aux multiples utilisateurs directs des sources radioactives, même si le Code confère aux titulaires d'autorisation la « responsabilité principale » de la gestion des sources et recommande aux États d'informer ceux-ci sur les mesures à prendre pour garantir la sûreté et la sécurité des sources. C'est un point qui a, du reste, suscité la critique de Katia Boustany dans l'article précité en note 10.

Un tel reproche peut viser en particulier les dispositions sur l'importation et l'exportation puisque, en l'espèce, entrent en ligne de compte les accords de type contractuel qui lient fournisseurs (le plus souvent étrangers), acquéreurs et utilisateurs des sources (il en est de même pour les « Orientations »).

Une particularité du Code déjà mentionnée tient à l'intégration des mesures de sécurité afin de réduire la probabilité d'actes de malveillance. Chaque État est ainsi invité à définir la « menace nationale » (*domestic threat*) et évaluer sa vulnérabilité par rapport à cette dernière en ce qui concerne les diverses sources utilisées sur son territoire.

En termes de technique juridique, le Code de conduite consiste en de simples recommandations. Intervenant dans une phase post-Tchernobyl du renforcement du régime international de sûreté concrétisé par l'adoption en 1994 de la Convention sur la sûreté nucléaire et, en 1997, de la Convention commune, le recours à un simple Code peut sembler en l'occurrence constituer

un pas en arrière, comme le font observer MM. Rautenbach, Tonhauser et Wetherall dans leur article collectif mentionné précédemment<sup>11</sup>. Dans son article sur l'action normative de l'AIEA, Anthony Wetherall observe de son côté que « par essence, un code est un instrument de droit incitatif, donc intrinsèquement non contraignant. Pourtant, il est bel et bien l'aboutissement des efforts des États pour formuler des attentes et favoriser un certain comportement »<sup>12</sup>.

C'est cette tension entre désir d'harmoniser la pratique des États et réticence de la part de ces derniers à se lier par des obligations juridiques sur des textes à la fois complexes et ambitieux, qui peut expliquer le choix du processus adopté par la Conférence générale en septembre 2003 (GC547/RES/7.B). Celle-ci invite chaque État membre à adresser au Directeur général de l'Agence une notification écrite dans laquelle il s'engage à appuyer ses actions en vue de renforcer la sûreté et la sécurité des sources radioactives et à se conformer aux prescriptions du Code (Cette procédure ne vise pas les « Orientations »). De son côté, le Directeur général est chargé de publier la liste des États ayant consenti à formuler cet « engagement politique ». Peut-être inquiète de l'audace de cette démarche, la Conférence générale a jugé toutefois nécessaire de préciser dans sa résolution que cette procédure demeurerait « exceptionnelle », dénuée de force juridique et ne pouvait constituer un précédent pour d'autres codes de conduite (de fait, elle est restée à ce jour unique). Actuellement, une centaine d'États membres ont accepté d'écrire en ce sens au Directeur général.

En outre, depuis 2006, un mécanisme triennal d'échange d'informations et d'évaluation du Code entre pays intéressés a été mis en place par la Conférence générale de l'AIEA [GC(49)/RES/9]. Une première réunion s'est tenue en 2007<sup>13</sup> et, depuis, cette pratique se poursuit avec succès, la dernière réunion s'étant tenue en mai 2010.

---

11. Op. cit., p. 32, cf. note n° 2.

12. Op. cit., p. 76, cf. note n° 5.

13. McIntosh S., « Implementation of the Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources: The June 2007 Information Exchange Meeting », Actes du Congrès de l'AIDN de 2007, Bruylant, Bruxelles (2008).

## *Le Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche*

### *Élaboration*

L'adoption de ce Code par le Conseil des gouverneurs, en mars 2004 et son approbation au niveau de la Conférence générale de l'AIEA en septembre de la même année [GC(48)7], est l'aboutissement de plusieurs années d'efforts.

On se souviendra d'abord que les négociateurs de la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire (CSN) avaient choisi de limiter le champ de cette Convention aux seuls réacteurs de puissance, laissant ainsi de côté cette catégorie de réacteurs dont il existe à la fois un nombre et une variété considérables, y compris dans de multiples pays non dotés d'un programme électronucléaire. À défaut d'adopter un accord international en bonne et due forme, se posait donc la question de l'élaboration d'un acte normatif pour traiter de cette famille d'installations nucléaires.

Dès 1998, le Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (*International Nuclear Safety Group – INSAG*) avait fait part au Directeur général de l'AIEA de ses préoccupations au sujet de la sûreté des réacteurs de recherche et, en 2000, il avait suggéré que l'Agence de Vienne élabore un protocole (à la CSN) ou autre instrument juridique équivalent pour traiter ce problème.

La réponse de l'AIEA fut le lancement d'un plan international de renforcement de la sûreté des réacteurs de recherche prévoyant, notamment, la préparation d'un code de conduite. Un groupe de travail à participation non limitée et composé d'experts techniques et de juristes se mit à l'œuvre et ses réunions aboutirent en 2004 à la version définitive du code.

### *Contenu*

Le Code de conduite constituant en quelque sorte un substitut à la CSN, sa structure s'apparente assez nettement à celle de cette Convention avec, cependant, une différence importante : Le Code ne vise pas seulement le rôle des États et des organismes réglementaires nationaux car il traite également des responsabilités des exploitants de réacteurs de recherche. En revanche, il ne prévoit pas de mécanisme d'examen par les pairs, contrairement à la CSN et la Convention commune.

Le Code, selon son préambule, est destiné à guider les États dans le développement et l'harmonisation des politiques et du cadre réglementaire applicables aux réacteurs de recherche. Ces derniers sont définis comme des

réacteurs utilisés principalement pour la production de flux de neutrons à des fins de recherche, y compris les institutions connexes. Cette définition comprend les assemblages critiques. Les États sont encouragés d'autre part à s'appuyer sur les normes techniques de sûreté de l'AIEA, particulières aux réacteurs de recherche, ainsi que sur les prescriptions relatives à l'infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport (GS-R-1, 2000). Compte tenu de ce qu'il existe des réacteurs de conception et de puissance très diverses – un facteur qui avait de justification pour ne pas les englober dans la CSN – il est recommandé de suivre une approche graduée dans la mise en œuvre du Code par rapport au niveau de risque tout en promouvant une forte culture de sûreté.

Le chapitre consacré au rôle de l'État contient des dispositions comparables à celles de la CSN et s'inspire des mêmes principes généraux. À cela s'ajoutent toutefois des recommandations particulières qui font écho aux préoccupations de la communauté internationale à l'égard de la sûreté, des réacteurs de recherche situés dans certains pays jugés « vulnérables » : L'importance de prendre les mesures appropriées pour assurer la mise à l'arrêt définitif et le déclassé, ainsi que la nécessité d'assurer la sûreté des installations en cas d'arrêt prolongé, notamment en cas de défaillance ou disparition de l'organisme chargé de leur exploitation. S'inspirant en revanche d'un principe inscrit dans la CSN, on trouve dans le Code une référence à la nécessaire information des pays voisins susceptibles d'être affectés par un incident survenant dans un réacteur de recherche.

Le rôle réservé à l'organisme de réglementation ne réclame pas d'amples explications car les recommandations à ce sujet, telles que choix du site, assurance de qualité, facteur humain..., sont largement reprises des dispositions correspondantes de la CSN avec, de nouveau, des indications particulières se rapportant à la mise à l'arrêt prolongé et au déclassé.

En revanche, le code se distingue de la CSN par la place qu'il accorde au rôle de l'organisme d'exploitation – dont il est souligné que c'est sur lui que pèse la responsabilité première de la sûreté – lequel est invité à mettre en place sa propre politique visant à donner aux questions de sûreté la priorité la plus élevée ainsi qu'à promouvoir une forte culture de sûreté dans ses installations. Les recommandations spécifiques reprennent, en les adaptant, celles concernant l'organisme de réglementation (de l'évaluation de la sûreté aux opérations d'entretien et aux plans d'urgence, en passant par les ressources humaines et financières, la radioprotection...). À ces normes de caractère général s'ajoutent des prescriptions plus spécifiques couvrant les diverses étapes de la vie des



réacteurs de recherche, y compris de nouveau leur mise à l'arrêt prolongé et le déclassement. Le Code contient enfin les dispositions habituelles concernant le rôle de l'AIEA. À noter cependant l'accent mis sur la possibilité pour les États rencontrant des difficultés dans l'application du Code, de faire appel à l'aide de l'Agence de Vienne. C'est ainsi que cette dernière a mis en place des services d'assistance aux pays tels que le *Integrated Safety Assessment of Research Reactors* (INSARR), un système de rapport des incidents dans les réacteurs de recherche (*Incident Reporting System for Research Reactors – IRSRR*) ainsi qu'une base de données sur ce type d'installations<sup>14</sup>.

D'autre part, au cours des travaux d'élaboration du Code, il avait été envisagé d'inviter les États concernés à soumettre à l'AIEA des rapports nationaux sur sa mise en œuvre mais cette idée n'a pas été retenue et il n'existe pas non plus de mécanisme comparable à celui mis en place pour le Code de conduite sur les sources radioactives. En revanche, lors de la troisième réunion d'examen de la CSN en 2005, une réunion distincte destinée à faire le point sur l'application « effective » du code s'est tenue également à Vienne. À défaut d'aboutir à la mise en place d'un dispositif formel d'examen – ce que certains délégués auraient souhaité – cette réunion a dégagé un consensus sur l'opportunité de tenir périodiquement des rencontres internationales permettant de discuter des questions se rapportant à la mise en œuvre du Code, suivant ainsi l'exemple des réunions devenues elles-mêmes régulières concernant l'application du Code sur les sources radioactives.

On assiste ainsi à l'émergence de mécanismes volontaires de suivi de l'application de ces codes par les pays intéressés, s'inspirant de plus en plus du mécanisme d'examen par les pairs (*Peer Review*) institué initialement par la CSN et repris dans la Convention commune.

## **Conclusion**

Au terme de cet examen rapide de ces trois codes, je suis tenté de reprendre à mon compte le jugement globalement positif porté par Anthony Wetherall sur cette technique normative en citant un extrait de ses conclusions :

« La diversité des formes de droit incitatif apparues à l'AIEA prouve qu'il existe des moyens efficaces de formation du droit international en dehors du processus classique de négociation d'un traité. Il a été démontré que le contenu de la norme, la légitimité du processus par lequel elle est adoptée, le contexte international et, en particulier, le suivi institutionnel déterminent la

---

14. À ce sujet, se reporter à l'article précité, p. 21, note n° 2.

décision des États de respecter ou non des normes spécifiques. Pour autant, l'usage répété de normes non contraignantes et néanmoins respectées témoigne de la maturité nouvelle du régime international de l'énergie nucléaire<sup>15</sup>.»

Comme le souligne encore Anthony Wetherall, le recours de la part de l'AIEA à la formule des codes de conduite résulte en grande partie « du peu d'enthousiasme politique de ses États membres pour des actions internationales plus efficaces et contraignantes en faveur de la sûreté nucléaire<sup>16</sup> ». En se référant aux sources du droit international énoncées à l'Article 38 de la Cour internationale de justice, à savoir les traités, la coutume internationale et les principes généraux du droit, c'est, peut-être, à la coutume que l'on pourrait apparenter les codes de conduite de l'AIEA. En effet, faute de s'accorder sur l'adoption de textes juridiquement contraignants, on constate que les États concernés acceptent sur la base du consentement mutuel de promouvoir des normes de (bon) comportement bénéficiant d'un certain degré d'engagement politique, comme c'est particulièrement le cas du Code relatif aux sources radioactives. Il peut également arriver à l'exemple du Code sur le mouvement transfrontière des déchets radioactifs que dans un deuxième temps, ces normes soient transposées dans une convention internationale. Enfin, s'agissant du Code sur les réacteurs de recherche, c'est plutôt à la dynamique de la coopération internationale impulsée par l'Agence de Vienne que l'on doit une évolution progressive vers des mécanismes visant à impliquer activement les pays dans le respect de ces normes. En définitive, les mesures d'accompagnement du Code sur les sources radioactives et de celui sur les réacteurs de recherche traduisent un effort en vue de durcir juridiquement ce qui n'était à l'origine que du droit « mou ». En poussant le raisonnement plus loin, on peut estimer avec Katia Boustany que le problème de la forme juridique devient un faux problème et que « le formalisme juridique n'est pas nécessairement pertinent [...] lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficacité de l'outil normatif et de la norme au regard des comportements qu'ils sont supposés susciter<sup>17</sup> ».

On peut encore observer que la renonciation à tout caractère obligatoire (systématiquement mentionnée dans le préambule des Codes ou dans les résolutions s'y rapportant) aura permis non seulement de réunir le consensus préalable à leur adoption mais aussi d'aboutir – c'est spécialement vrai pour les sources radioactives – à des dispositions davantage « prescriptives » et

---

15. Cf. article précité, p. 97, note n° 5.

16. Cf. article précité, p. 77, note n° 5.

17. « Le Code de conduite de l'AIEA sur la sûreté des sources de rayonnements ionisants et la sécurité des matières radioactives : Progrès ou régression? », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 67 (juin 2007), p. 19.

détaillées que cela n'aurait été sans doute possible s'agissant d'un accord international traditionnel. On conclura donc de façon pragmatique que ce qui compte le plus est l'effectivité des codes comme instrument d'amélioration et d'harmonisation des pratiques nationales. Tant le nombre élevé des engagements enregistrés au sujet du Code sur les sources radioactives que l'organisation sur une base désormais régulière de réunions où les pays concernés confrontent de façon volontaire et informelle leurs performances dans la mise en œuvre des deux codes les plus récents, autorisent une conclusion prudemment optimiste.

# Le droit international du transport des matières nucléaires et radioactives

*par Odette Jankowitsch-Prevor\**

**L**e droit international régissant les transports nucléaires<sup>1</sup> est un sujet composite et doté de facettes multiples. Plutôt qu'un corpus juridique unique, il s'agit d'un système hétérogène, un régime international complexe. Alors que la sûreté des transports nucléaires est réglementée par une unique norme technique internationale, le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA<sup>2</sup>, s'appliquant aux matières nucléaires et radioactives et à tous les modes de transports, la protection physique est régie, pour les matières nucléaires définies, par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN)<sup>3</sup>. Tous les autres aspects du transport nucléaire sont régis par différents instruments internationaux de droit nucléaire ou de droit international général, notamment par les règles internationales contraignantes adoptées pour chaque mode de transport spécifique. Le régime examiné dans cet article s'organise selon le principe d'une application simultanée et coordonnée des normes techniques non contraignantes, du droit nucléaire et du droit international général applicables en la matière.

---

\* Dr. Odette Jankowitsch-Prevor est consultante et ancienne juriste hors classe auprès de l'AIEA. Les faits et les opinions exprimés dans cet article n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

1. Le terme « transport nucléaire » utilisé dans cet article regroupe le transport des matières nucléaires et radioactives. Le Règlement de l'AIEA mentionne les « matières radioactives », voir note de bas de page 2.
2. Collection Normes de sûreté de l'AIEA, Prescriptions, Édition 2005, n° TS-R-1.
3. Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 (CPPMN) ; elle compte, à la date du 10 mai 2010, 143 parties.

Les normes<sup>4</sup> applicables au transport nucléaire peuvent être classées selon différents critères, en fonction : a) de la définition des matières ; b) du mode de transport ; et c) de la nature juridique et du champ d'application de la norme. À l'exception de la Convention sur la sûreté nucléaire, la plupart, si ce n'est l'intégralité, des instruments internationaux contraignants de droit nucléaire s'appliquent directement ou indirectement au transport nucléaire<sup>5</sup>.

La grande diversité des traités et des conventions bilatérales et multilatérales, des normes internationales en matière de sûreté, des guides et recommandations, des législations et de réglementations nationales se traduit par un régime réglementaire international contraignant et strict.

Le droit international du transport nucléaire a évolué dans le domaine public, dans le cadre des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, comme une nécessité fondamentale pour la production et le commerce de matières nucléaires et radioactives, comme un élément entrant dans le cycle du combustible. Dès les débuts de l'industrie nucléaire, il était évident que les matières nucléaires devaient être transportées. Ces transports exigeaient l'adoption de règles spécifiques comme avaient été développées des règles spécifiques pour la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, *lex specialis* régissant les « nouvelles » activités nucléaires et leurs risques. Pour le transport nucléaire, toutefois, l'idée n'était pas d'établir un cadre juridique international complet mais de développer des normes spécifiques qui interagiraient avec les règles de droit international et national établies de longue date régissant le transport des marchandises. Les expéditeurs et destinataires des transports nucléaires devaient pouvoir accéder au corps juridique existant régissant le transport international des marchandises.

Le droit international du transport des marchandises, principalement coutumier, a été établi bien avant les normes spécifiques en matière nucléaire. Il n'était pas possible de simplement ajouter les matières nucléaires aux autres marchandises habituellement transportées par route ou voie maritime. Il était cependant essentiel que le transport de matières nucléaires bénéficie du principe de « liberté de navigation » au sens le plus large.

---

4. Le terme « normes » utilisé dans cet article réunit les normes techniques non contraignantes et le droit national et international contraignant.

5. La Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 s'applique « à la sûreté des installations nucléaires », Article 3. L'Article 2(i) définit une « installation nucléaire » comme « toute centrale électronucléaire civile fixe ».

Les éléments d'un nouveau régime juridique international régissant le transport nucléaire ont rapidement suivi les premières activités d'extraction et de traitement des minerais d'uranium pour l'exportation, le traitement et la production de matières nucléaires et radioactives. Il était devenu nécessaire d'adopter des normes et des règles pour le transport régulier dans le cadre de l'industrie nucléaire naissante en Europe et dans le monde. Il s'avère que l'adoption de règles pour le transport en général et pour le transport des marchandises dangereuses en particulier fût l'une des premières initiatives lancées par les Nations Unies en vue de faciliter et d'encourager la reprise rapide du commerce international après la seconde guerre mondiale.

En 1953, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), dans le cadre de sa Commission pour le transport et la communication, a entamé l'élaboration d'un système de classification des marchandises destinées à un transport international, qui avaient comme dénominateur commun le fait d'être considérées comme « dangereuses », ceci en raison de la nature des risques présentés par ces marchandises au cours du transport<sup>6</sup>. Il a été nécessaire de procéder à un certain regroupement générique des propriétés physiques et chimiques aux fins d'identification, d'emballage, de documentation et d'étiquetage. Dans ce contexte, l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après désignée comme l' « Agence » ou AIEA), nouvellement créée, s'est vue confier la rédaction des recommandations applicables spécifiquement au transport de matières radioactives<sup>7</sup>, la « classe 7 » dans la classification d'ECOSOC. Le statut de l'AIEA a servi de base juridique, nécessaire à l'Agence pour contribuer à cette activité d'élaboration de normes internationales<sup>8</sup>.

Le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA a été publié pour la première fois en 1961<sup>9</sup> ; la première édition des Recommanda-

- 
6. La classification est fondée sur la nature spécifique du risque : Classe 1 : substances explosives ; classe 2 : gaz ; classe 3 : liquides inflammables ; classe 4 : solides inflammables ; classe 5 : substances comburantes ; classe 6 : substances toxiques ; classe 7 : matières radioactives ; classe 8 : substances corrosives ; classe 9 : autres marchandises dangereuses.
  7. Dans la Résolution 724 (XXVIII) du 17 juillet 1959, le Conseil économique et social a informé l'AIEA de son souhait que lui soit confiée la rédaction de recommandations sur le transport des matières radioactives.
  8. Voir l'Article III A.1 et 6 du Statut de l'AIEA.
  9. La Collection Normes de sûreté de l'AIEA n° TS-R-1, telles que révisées en 2005 s'applique aux transports nationaux et internationaux de matières radioactives par tous les modes de transport.

tions des Nations Unies<sup>10</sup> sur « le règlement type » relatif au transport des marchandises dangereuses couvrant les neuf catégories de marchandises dangereuses avait été publiée en 1957, en tant que « Livre orange » des Nations Unies.

Le Règlement de transport n'a pas été rédigé dans le but d'être adopté en tant que norme contraignante du droit international. L'objet de ce règlement était plutôt de servir de document d'information contenant des détails techniques, une « norme » plus apparentée aux normes industrielles internationales. Il était évident que le règlement technique devait pouvoir être régulièrement révisé et ajusté en fonction des progrès scientifiques et techniques. L'intention, toutefois, était que ce règlement puisse et devienne contraignant pour toutes les opérations de transport international, en étant intégré au droit international régissant les différents modes de transport ainsi qu'aux droits internes et réglementations des États.

Les progrès techniques, la mondialisation et les développements politiques internationaux ont fait évoluer le droit du transport nucléaire. De nombreux facteurs ont contribué à développer et à faciliter le transport nucléaire. D'autres, et notamment les principaux conflits internationaux ainsi que les menaces, ont constitué des obstacles et des défis à relever. Au cours de la dernière décennie, l'émergence de nouveaux risques et menaces ont de façon dramatique suscité de nouvelles inquiétudes partagées au niveau international concernant la sécurité et ont amené à réclamer de nouvelles normes pour compléter celles existantes, applicables à la sûreté et à la protection physique. Cela a conduit, notamment à l'adoption de l'Amendement à la CPPMN, de l'amendement aux conventions de l'Organisation maritime internationale portant sur la sécurité maritime (SUA), de décisions internationales contraignantes prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies ciblant les menaces de prolifération et contre la sécurité, à l'adoption d'infractions pénales impliquant des matières nucléaires commises par des acteurs non étatiques et enfin, à la codification par l'Assemblée générale des Nations Unies des instruments internationaux traitant de la menace d'actes terroristes qui impliquent des matières nucléaires notamment en cours de transport international.

---

La terminologie n'a pas été harmonisée dans l'ensemble des documents de l'AIEA en ce qui concerne le terme de « sûreté ». Le document de l'AIEA n° TS-R-1 est intitulé « Normes de sûreté de l'AIEA, Règlement de transport des matières radioactives, Prescriptions », édition de 2005.

10. Désignées ici comme le Règlement de transport de l'AIEA.

## **Panorama des normes applicables**

Compte tenu de la complexité du sujet, le régime juridique international régissant le transport nucléaire est examiné dans cet article suivant trois questions qui déterminent le droit applicable à une opération donnée de transport nucléaire : (i) Quel type de matières nucléaires sont transportées et en quelles quantités ? (ii) Quel est le mode de transport ? S'agit-il d'un transport à travers un territoire national ou un transport international ou maritime ? (iii) Quelles sont les conditions sur lesquelles les parties au transport se sont mises d'accord ? Quel est le champ d'application de l'accord entre les parties ?

Répondant à ces questions, les normes applicables<sup>11</sup> à tout transport nucléaire international peuvent être délimitées suivant trois axes transversaux fondés sur le champ d'application des différents instruments internationaux existants, comme suit :

### **Les normes techniques et les instruments de droit nucléaire international**

Le champ d'application se fonde principalement sur la nature, les quantités et les propriétés techniques des matières radioactives qui doivent être transportées<sup>12</sup> :

- (i) S'applique invariablement à toutes les matières radioactives :

Le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA.

- (ii) S'appliquent en cas d'accident :

La Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire.

La Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

- 
- 11. Une classification technique différente, qui n'est pas couverte par cet article, bien qu'elle ait des implications juridiques, est fondée sur le cycle du combustible nucléaire et désigne les transports intervenant dans la partie initiale du cycle du combustible et les transports de la partie terminale.
  - 12. Le terme « matières radioactives » est utilisé ici dans le sens global des normes de sûreté de l'AIEA. La distinction entre matières nucléaires, matières fissiles et matières radioactives telles que définies dans les autres instruments et documents sera mentionnée selon le contexte. Voir également la note de bas de page 1.



- (iii) S'appliquent à la protection physique de matières nucléaires définies en cours de transport international :

La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires<sup>13</sup> et son amendement de 2005 (concernant également le transport national). Les dispositions de la CPPMN s'appliquent spécifiquement au transit<sup>14</sup>.

- (iv) Ne concerne que les déchets radioactifs et le combustible utilisé, lorsqu'ils sont importés dans, exportés de ou en transit à travers des États membres de l'Union européenne (UE) :

La Directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire utilisé.

- (v) S'appliquent aux mouvements transfrontière de déchets radioactifs et de combustible nucléaire utilisé :

La Convention commune de 1997 sur la sûreté de la gestion du combustible utilisé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (seulement certaines dispositions spécifiques)<sup>15</sup>.

Le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs de 1990<sup>16</sup>.

- (vi) S'appliquent à la responsabilité civile pour les dommages nucléaires pour les États parties aux conventions pertinentes<sup>17</sup> :

---

13. Article 2, paragraphe 1 de la CPPMN, « La présente Convention s'applique aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international. ». Les paragraphes (a), (b) et (c) de l'Article 1 définissent les « matières nucléaires », l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233 » et « le transport nucléaire international ». Voir également l'Annexe II « catégorisation des matières nucléaires ».

14. Article 4(3) de la CPPMN.

15. Voir Article 27.

16. Le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs, AIEA, INFCIRC/386(1990), est toujours en vigueur. Ses principales dispositions ont également été intégrées dans la Convention commune, notamment dans l'Article 27.

La Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires s'applique aux « matières nucléaires » telles que définies dans l'Article I(1)(h).

La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire s'applique aux « substances nucléaires » telles que définies dans l'Article 1(a)(v) de la convention.

(vii) S'applique aux sources radioactives :

Le Code de conduite de 2004 sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives<sup>18</sup>.

(viii) Concernent les infractions pénales impliquant des matières nucléaires ou radioactives commises au cours d'un transport :

La Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

La Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

## **Droit international général**

Le champ d'application du droit international général varie selon le mode de transport. Les normes régionales et internationales s'appliquent au transport et au transit par voie routière ou maritime et couvrent toutes les matières radioactives<sup>19</sup>:

- 
17. La responsabilité civile pour les dommages nucléaires en cours de transport n'est pas couverte dans cet article.
  18. Le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, AIEA (2004).
  19. Les matières radioactives couvertes par le Règlement de transport de l'AIEA sont également couvertes par les régimes des modes de transport, voir ci-dessous. Directive 2006/117/Euratom du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L337/21, 5 novembre 2006, l'Article 1(2)(a) s'applique aux « transferts trans-frontière de déchets radioactifs ou de combustible usé lorsque le pays d'origine, le pays de destination ou tout pays de transit est un État membre de la Communauté ». La directive ne s'applique pas aux transferts de sources radioactives, de sources retirées du service, aux matières radioactives récupérées au moyen du retraitement et aux matières radioactives naturelles qui ne résultent pas de pratiques ».

- (i) Les régimes internationaux concernant les différents types de transports (maritimes, aériens, terrestres, fluviaux).
- (ii) Le transit par les détroits, les eaux côtières, etc. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les régimes spéciaux concernant la navigation. Le transit à travers les territoires de l'Union européenne<sup>20</sup>.

### Les accords entre les parties

Le droit applicable à tout transport donné<sup>21</sup> est défini dans une certaine mesure par accord entre les parties à cette opération de transport<sup>22</sup>.

Les parties à un transport nucléaire s'accordent sur (i) la nature et la quantité des matières qui doivent être transportées, (ii) le point de départ et d'arrivée de l'opération de transport, (iii) le transporteur, (iv) le moment où seront transférés le titre et la responsabilité du transport, (v) un itinéraire donné, dans la mesure du possible, et (vi) dans la mesure du possible, un mode de transport. Néanmoins, les parties sont tenues de se conformer aux normes techniques applicables aux matières transportées et aux dispositions du/des régime(s) applicable(s) au mode de transport. Les normes internationales pertinentes sont mises en œuvre par le biais de la législation et de la réglementation interne<sup>23</sup> du pays d'origine (elles sont également contenues dans les lois et réglementations nationales des États de transit et de destination) et s'appliquent à l'expéditeur (exploitant). L'exploitant doit obtenir les autorisations nécessaires préalables, les autorisations pour le transport, l'exportation, etc., des autorités réglementaires nationales et des autres organismes gouvernementaux compétents, par exemple, des ministères en charge du

---

20. Voir la Directive 2006/117/Euratom, note 19.

21. Cet article n'examine pas la question de la responsabilité civile dans le cadre du transport de matières radioactives. Les instruments de responsabilité civile ne s'appliquent pas, *ipso facto*, à un transport, cela dépend du régime de responsabilité civile auquel a adhéré une ou l'ensemble des parties à un transport.

22. Le transport de matières nucléaires se distingue du « commerce » de matières nucléaires. Des règles spécifiques s'appliquent aux importations et aux exportations de matières nucléaires et non de matières radioactives, notamment les Directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, INFCIRC/254/Part I.

23. Les lois et réglementations nationales applicables aux opérations de transport ne sont pas abordées en détail dans cet article. Voir ci-dessous, en ce qui concerne la sécurité du transport.

commerce, des transports, des finances, des douanes ainsi que des autorités ferroviaires et routières.

### *Le détail des normes applicables*

#### **Les normes techniques internationales**

Le champ d'application de ces normes dépend de la nature et des caractéristiques techniques des matières nucléaires ou radioactives transportées<sup>24</sup> et couvrent la sûreté, la sécurité et la protection physique<sup>25</sup>.

#### ***Le Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA***<sup>26</sup>

Le Règlement de transport de l'AIEA<sup>27</sup> constitue, en termes historiques, et au regard de l'universalité de son application, le premier axe « normatif » du régime juridique applicable à tout transport de matières radioactives. Le Règlement couvre a) les matières radioactives définies de manière complète<sup>28</sup>

- 
24. Le transport n'est pas « le mouvement transfrontière », terme défini dans la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, Article 27. Le terme « mouvement » est également utilisé dans la Directive européenne.
  25. L'application des garanties de l'AIEA dans le contexte du transport des matières nucléaires n'est pas abordée dans cet article.
  26. Normes de sûreté de l'AIEA, Règlement de transport des matières radioactives, Prescriptions, n° TS-R-1 (révisé).
  27. Règlement de transport de l'AIEA : le transport comprend toutes les opérations et conditions associées au mouvement des matières radioactives, telles que les emballages, la préparation, l'envoi, le chargement, l'acheminement, le déchargement et la réception au lieu de destination final des chargements de matières radioactives et de colis [Article 2 (a) et (b)].
  28. Les définitions ne sont pas harmonisées. Dans le Règlement on entend par « matières radioactives » toute matière contenant des radionucléides pour laquelle à la fois l'activité massique et l'activité totale dans l'envoi dépassent les valeurs indiquées aux paragraphes 402 à 407 (paragraphe 236 du Règlement). Le Règlement couvre également les matières fissiles (l'uranium 233, l'uranium 235, le plutonium 239 et le plutonium 241 ou une matière contenant au moins un des nucléides fissiles). Sont exclus de cette définition : a) L'uranium naturel ou l'uranium appauvri non irradiés ; et b) L'uranium naturel ou l'uranium appauvri qui n'ont été irradiés que dans des réacteurs thermiques.

Le Statut de l'AIEA dans son Article XX définit le « produit fissile spécial » comme le plutonium 239, l'uranium 233, l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233 mais n'inclut pas les matières brutes.

en termes techniques pour un envoi spécifique, b) tous les modes de transport, par voie terrestre, par eau ou par voie aérienne, y compris le transport accessoire à l'utilisation des matières radioactives, c) Il s'applique à toutes les situations, quelque soit l'itinéraire choisi et ne peut faire l'objet de négociations entre les parties à un transport.

L'objectif du Règlement est de « protéger les personnes, les biens et l'environnement contre les effets des rayonnements dans le transport de *matières radioactives*<sup>29</sup> » et également de protéger les matières, grâce à un emballage approprié, des dommages qu'elles pourraient subir en cours de transport. Le Règlement, qui entre dans la Collection des normes de sûreté, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un instrument non contraignant pour les États, établit les « exigences » détaillées qui doivent être appliquées au transport, à l'emballage, à l'approbation et aux mesures administratives, etc. Toutefois, il peut être, de fait, considéré comme une norme contraignante. En vertu du droit international, l'application du Règlement constitue une pratique suivie par un grand nombre d'États pendant une longue période (presque 50 ans) et qui n'a jamais été remise en cause. Le Règlement acquiert un caractère contraignant par son incorporation dans les instruments juridiques internationaux régissant les modes de transport et dans les législations nationales des États.

### ***Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, 1986***

La Convention sur la notification rapide exige des États parties qu'ils notifient un accident nucléaire et qu'ils fournissent des informations spécifiques concernant, « tout accident qui implique des installations ou des activités [...] d'un État Partie et qui entraîne ou entraînera probablement un rejet de matières radioactives, et qui a eu ou peut avoir pour conséquence un rejet transfrontière international susceptible d'avoir de l'importance du point de vue de la sûreté radiologique pour un autre État ». Le champ d'application de la Convention a été rédigé de la manière la plus complète possible afin d'inclure tout type d'accident, y compris en cours de transport. Les termes installations et activités

---

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires définit également les « matières nucléaires » (voir note 35 ci-dessous). D'autres définitions sont contenues dans la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (voir note 77) et dans la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité en matière de dommages nucléaires.

29. Règlement de l'AIEA, para. 104.

sont définis comme englobant le « transport et le stockage de combustibles nucléaires ou de déchets radioactifs<sup>30</sup> ».

***La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986***

La Convention sur l'assistance ne définit pas les « accidents nucléaires ou la « situation d'urgence radiologique »<sup>31</sup>, mais couvre les procédures et mesures spécifiques qui doivent être prises par l'AIEA, l'État qui requiert et l'État qui fournit l'assistance afin de faciliter une assistance rapide en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence. La convention s'applique aux événements nationaux et internationaux et ne limite pas les types d'activités ou d'installations impliqués.

***Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 1980***

La protection des matières nucléaires en cours de transport international a été une préoccupation très précoce lors de la construction du droit nucléaire international. Après l'adoption du Règlement de transport en 1961, la Conférence générale de l'AIEA a adopté, en 1975, une Résolution<sup>32</sup> appelant les États membres et le Directeur général à envisager des moyens pour faciliter la coopération internationale en traitant plus en détail des problèmes de protection physique des installations et des matières nucléaires, problèmes communs à l'ensemble des États membres. Cette résolution est la première étape dans le développement du droit régissant la protection physique et la sécurité des matières nucléaires. Le document INFCIRC/225 a constitué la base technique pour la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN) qui a été adoptée en 1979.

La CPPMN est, non seulement, le premier, mais aussi le seul ensemble complet de règles applicables exclusivement à la sécurité du transport définie en termes de protection physique des matières nucléaires. Considérant le grand

---

30. Article 1(2)(d).

31. Article 1(1), Dispositions générales.

32. AIEA GC(XIX)RES/328. La formulation de la résolution reflète une approche et utilise des termes qui sont toujours d'actualité aujourd'hui : « Conscious of the potential hazards to the health, safety and welfare of the public and to the environment that could arise from interference with nuclear facilities or the unauthorized use of nuclear material as a result of theft, vandalism, terrorism and high-jacking », « Mindful of the urgent need to minimize the possibility of sabotage ».

nombre d'États parties<sup>33</sup> à la CPPMN, ces normes ont atteint une validité universelle.

Les objectifs de la convention rappelés dans le préambule sont, entre autres, de faciliter « la coopération internationale pour les applications pacifiques de l'énergie nucléaire » et « d'écarter les risques qui pourraient découler de l'obtention et de l'usage illicites des matières nucléaires ».

La CPPMN s'applique aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques<sup>34</sup> en cours de transport nucléaire international<sup>35</sup>. La convention prévoit également la protection physique des matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage et de transport sur le territoire national mais cela reste exclusivement de la responsabilité de l'État. Les États parties sont liés par

---

33. Statut en date du 10 mai 2010 : 143 États.

34. Dans les conventions adoptées sous les auspices de l'AIEA, la référence aux matières utilisées à des fins militaires est soit omise, soit couverte indirectement, par le biais d'un langage souvent codé comme dans l'Article 3 de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire : le terme « accidents nucléaires autres » se rapporte, comme cela a été convenu lors des négociations aux accidents survenant dans des installations militaires. En ce qui concerne l'Article 3, les cinq États dotés de l'arme nucléaire ont fait des déclarations unilatérales lors de l'adoption de la convention, voir *Legal Series* n° 14 IAEA, (1987), pp. 103-105. Les matières nucléaires provenant des usages militaires sont également couvertes à la condition spécifique que celles-ci aient été transférées définitivement à des programmes civils, voir l'Article 3(2)(3) de la Convention commune de 1997. L'amendement de 2005 à la CPPMN exclut spécifiquement les matières utilisées ou conservées à des fins militaires ou les installations nucléaires contenant de telles matières (Article 2). Voir également l'Amendement de 2005, Article 2, paragraphe 4(c) qui va au delà de l'exclusion des matières ou installations militaires en prévoyant que : « Rien dans la présente Convention n'est considéré comme une autorisation licite de recourir ou de menacer de recourir à la force contre des matières ou des installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques ».

35. Voir l'Article 2 de la CPPMN et la définition des termes : a) matières nucléaires ; b) uranium enrichi en uranium 235 ou 233 ; et c) transport nucléaire international qui signifie : « le transport de matières nucléaires conditionnées en vue d'un envoi par tout moyen de transport lorsqu'il doit franchir les frontières de l'État sur le territoire duquel il a son origine, à compter de son départ d'une installation de l'expéditeur dans cet État et jusqu'à son arrivée dans une installation du destinataire sur le territoire de l'État de destination finale ».

différentes sortes d'engagements<sup>36</sup>. Les deux premières obligations de base ont trait à la protection des matières en cours de transport international<sup>37</sup> :

Tout d'abord, les États prennent les dispositions nécessaires dans le cadre de leur législation nationale et conformément au droit international pour que, dans toute la mesure possible, à des fins de protection physique pendant un transport nucléaire international, les matières nucléaires – définies à l'Article I et catégorisées dans l'Annexe II, se trouvant sur leur territoire, ou à bord d'un navire ou d'un aéronef relevant de leur compétence, soient protégées selon les niveaux énoncés à l'Annexe I de la convention.

Chaque État partie n'autorise l'exportation ou l'importation des matières nucléaires que s'il a reçu l'assurance que lesdites matières seront protégées pendant le transport nucléaire international conformément aux niveaux énoncés à l'Annexe I. Il n'autorise sur son territoire le transit de matières nucléaires entre des États non-parties à la présente convention par les voies terrestres ou par les voies navigables ou dans ses aéroports ou ports maritimes que s'il a, dans toute la mesure possible, reçu l'assurance que lesdites matières seront protégées conformément à ce que prévoit la convention. Les États doivent également appliquer dans le cadre de leur législation nationale les niveaux de protection prescrits aux matières nucléaires au cours d'un transport national.

Le deuxième type d'engagement<sup>38</sup> porte sur la mise en œuvre sur le plan national de certaines dispositions spécifiques de droit pénal. Chaque État partie est tenu d'intégrer dans son droit national un certain nombre d'infractions mentionnées dans la convention<sup>39</sup> et doit en faire des cas d'extradition. Le fait de commettre l'une de ces infractions doit également être réprimé en vertu du droit national. L'État est tenu de prendre les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions, tant sur le plan territorial<sup>40</sup> qu'en ce qui concerne l'auteur de l'infraction et d'adopter les règles d'extradition et de poursuites judiciaires en ce qui concerne ces infractions<sup>41</sup>, et établir ou identifier des moyens de coopération en vue, entre autres, de « s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale ». Les

---

36. CPPMN Articles 3 à 14.

37. CPPMN Articles 3 et 4.

38. Article 5(1).

39. CPPMN, Article 7.

40. CPPMN, Article 8 *Jurisdiction ratione loci et ratione personae*.

41. CPPMN, Article 10 : *Aut dedere aut iudicare*.



États doivent prendre les dispositions nécessaires et mettre en place les procédures de coopération<sup>42</sup> dans le domaine du droit pénal. Cela couvre en particulier les règles relatives à la compétence juridictionnelle, l'extradition ainsi que la coopération intergouvernementale dans ce domaine.

Un troisième type d'obligations porte sur l'information et la coopération mutuelle des parties par l'intermédiaire des « services centraux » et des « correspondants » en charge d'assurer la protection physique des matières nucléaires et de coordonner les opérations de récupération et d'intervention en cas d'enlèvement, d'emploi ou d'altération illicite de matières nucléaires, ou en cas de menace vraisemblable de l'un de ces actes.

### ***Amendement à la CPPMN, 2005***<sup>43</sup>

L'amendement à la CPPMN élargit le champ d'application de la convention, ajoute de nouvelles obligations pour les États parties, de nouveaux types d'infractions et de nouveaux domaines de coopération. Les règles de confidentialité sont également renforcées. La responsabilité nationale pour la protection physique ainsi que le respect des droits souverains des États ont été maintenus. La principale préoccupation de la convention qui concernait la protection physique en cours de transport international est élargie afin d'y inclure la sécurité nucléaire internationale et la non-prolifération. Le champ d'application couvre également l'utilisation, l'entreposage et le transport de matières nucléaires sur le territoire national<sup>44</sup>.

L'évolution de la portée de la convention est bien décrite dans son Préambule auquel a été ajouté un certain nombre de nouveaux *considerata*. La convention est replacée dans le contexte des principes de la charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international et est liée à la Résolution 49/60 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1994 sur « les mesures visant à éliminer le terrorisme international ». La convention relaie les préoccupations liées à la multiplication dans le monde entier des actes de terrorisme et estime que la protection physique joue un rôle important d'appui aux objectifs de non-prolifération

---

42. CPPMN, Article 5(2).

43. Voir Vez Carmona, L., « Le régime international de protection physique des matières nucléaires et l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 76 (2005/2).

44. CPPNM, Article 2 (non modifié) : Articles 3, 4 et paragraphe 4 de l'Article 5 s'appliquent uniquement au transport international.

nucléaire et de lutte contre le terrorisme, ainsi que de protection de l'environnement.

L'amendement écarte l'application de la convention aux activités des forces armées en période de conflits armés régis par le droit humanitaire et les autres règles du droit international. Il exclut également l'application aux matières nucléaires conservées à des fins militaires et aux installations nucléaires militaires<sup>45</sup>. Les objectifs de l'amendement à la CPPMN<sup>46</sup> sont « d'instaurer et de maintenir dans le monde entier une protection physique efficace des matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et des installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques, de prévenir et de combattre les infractions concernant de telles matières et installations dans le monde entier, et de faciliter la coopération entre les États parties à cette fin ».

Deux nouveaux termes sont ajoutés et définis : « installations nucléaires » et « sabotage »<sup>47</sup>. La menace d'un acte de sabotage ou l'accomplissement d'un « sabotage » amène l'État à adopter un certain nombre de mesures spécifiques visant à renforcer la coopération mutuelle<sup>48</sup>. Les nouvelles infractions<sup>49</sup> incluent « les dommages à l'environnement ». De nouvelles dispositions sont ajoutées afin de préciser l'obligation d'extrader l'auteur présumé de l'infraction suivant le principe selon lequel il n'existe pas de « refuge sûr », mais également d'écarter l'extradition lorsque la demande est faite dans certaines circonstances dans le but de punir une personne pour des considérations de race, de religion,

---

45. *Ibid.*

46. Amendement de 2005 à la CPPMN, nouvel Article 1A.

47. Article 1(d) : Par « installation nucléaire », il faut entendre une installation (y compris les bâtiments et équipements associés) dans laquelle des matières nucléaires sont produites, traitées, utilisées, manipulées, entreposées ou stockées définitivement, si un dommage causé à une telle installation ou un acte qui perturbe son fonctionnement peut entraîner le relâchement de quantités significatives de rayonnements ou de matières radioactives.

e) Par « sabotage », il faut entendre tout acte délibéré dirigé contre une installation nucléaire ou des matières nucléaires en cours d'utilisation, en entreposage ou en cours de transport, qui est susceptible, directement ou indirectement, de porter atteinte à la santé et à la sécurité du personnel ou du public ou à l'environnement en provoquant une exposition à des rayonnements ou un relâchement de substances radioactives ».

48. Amendement à la CPPMN, Article 5(3) ; voir également le nouvel Article 13A.

49. Amendement à la CPPMN, Article 7.

de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques<sup>50</sup>. Parmi les nouvelles obligations des États parties, ceux-ci doivent établir un cadre législatif et réglementaire pour régir la protection physique, créer ou désigner une autorité compétente chargée de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire et prendre toute autre mesure appropriée nécessaire pour assurer la protection physique des matières et installations nucléaires. Les États sont encouragés à appliquer un certain nombre de « principes fondamentaux »<sup>51</sup>.

La coopération entre les États parties est élargie afin d'inclure la coopération concernant la conception, le maintien et l'amélioration des systèmes nationaux de protection physique des matières nucléaires en cours d'utilisation, en entreposage et en cours de transport sur le territoire national et en cours de transport international<sup>52</sup>.

Malgré un large soutien sur le plan international, cinq ans après son adoption, l'amendement n'est toujours pas entré en vigueur. Le paradoxe est que le succès grandissant, en termes d'adhésion quasi universelle à la CPPMN, retarde l'entrée en vigueur de son amendement de 2005. Cette évolution, semble-t-il contradictoire, résulte des dispositions contenues dans l'amendement de la CPPMN<sup>53</sup>. Plus grand est le nombre des États qui adhèrent à la CPPMN, plus grand est le nombre des États nécessaire pour que l'amendement entre en vigueur<sup>54</sup>.

### **« La protection physique des matières et des installations nucléaires » INFCIRC/225 (révisé)**

La plupart des instruments internationaux contraignants adoptés sous les auspices de l'AIEA ont pour base des documents techniques et scientifiques de l'Agence rédigés par des groupes internationaux d'experts nationaux et publiés comme normes de sûreté, orientations, prescriptions et fondamentaux (voir

---

50. Amendement à la CPPMN, les Articles 11A et 11B sont un « emprunt » à la Convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Les Articles 11 et 12 un « emprunt » à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

51. Amendement à la CPPMN, nouvel Article 2A, para. 3, Liste des principes A-L.

52. Amendement à la CPPMN de 2005, Article 5, para. 4 et 5.

53. Amendement à la CPPMN de 2005, l'Article 20 exige la ratification des deux tiers des États parties à la CPPMN pour que l'amendement entre en vigueur.

54. CPPMN : 143 États parties (10 mai 2010), Amendement de 2005 : 36 États (19 mai 2010).

ci-dessus)<sup>55</sup>, ou en tant que textes autonomes comme dans le cas du document INFCIRC/225 concernant la protection physique. Le document INFCIRC/225<sup>56</sup> a été adopté avant la CPPMN. Il a évolué grâce à un processus indépendant de révision sans lien formel avec la convention, mais est considéré comme un document accompagnant la convention. De fait, INFCIRC/225 peut être considéré comme établissant une liste de recommandations.

La première initiative de l'AIEA pour concrétiser le fait que la protection physique des matières et installations nucléaires, bien qu'elle soit une responsabilité de l'État souverain, nécessite des orientations internationales détaillées et harmonisées, a été formalisée par un groupe d'experts qui a publié en 1972, des « Recommandations relatives à la protection physique des matières nucléaires ». La première révision de ce document a été publiée en 1975 sous la forme d'une *circulaire d'information* (INFCIRC/225) à destination de tous les États membres. Depuis 1998, les recommandations couvrent également les matières dans les installations nucléaires et ont régulièrement été révisées<sup>57</sup>.

### ***Le droit applicable au transit***

Le transit est envisagé en ce qui concerne : (i) les déchets radioactifs et le combustible utilisé uniquement, et (ii) en cours d'importation dans, ou d'exportation de ou en transit à travers un pays membre de l'UE<sup>58</sup>.

La Directive 2006/117/Euratom du Conseil relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire utilisé<sup>59</sup> s'applique à l'ensemble des États membres de l'UE ainsi qu'à tout État tiers qui souhaite transporter des déchets radioactifs ou du combustible nucléaire utilisé à destination ou à travers un pays membre de l'UE. Cela s'applique aux transferts transfrontière de combustible utilisé pour l'évacuation ou le retraitement lorsque « le pays d'origine, le pays de destination ou tout pays de transit est un État

---

55. Voir ci-dessus, le statut de l'AIEA, Article III A 6. Le Règlement de transport de l'AIEA a une autre nature, voir ci-dessus.

56. Comme le note l'Acte final, le document INFCIRC/225 est le seul document existant avant « la réunion des représentants gouvernementaux pour envisager la rédaction d'une convention sur la protection physique des matières nucléaires », Legal Series n° 12, IAEA 1982, pp. 382-385.

57. Le document INFCIRC/225/rev. 5 est en cours de préparation.

58. Directive 2006/117/Euratom du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire utilisé.

59. *Journal officiel de l'Union européenne*, JOL 337, 5 décembre 2006.

membre de la Communauté »<sup>60</sup>. Toutefois, la directive n'est pas applicable « aux transferts de matières radioactives récupérées, au moyen du retraitement, en vue d'une nouvelle utilisation », ni aux « transferts transfrontière de déchets qui ne contiennent que des matières radioactives naturelles qui ne résultent pas de pratiques » voir l'Article 1(4)(5) de la Directive.

La directive<sup>61</sup> couvre « les transferts aux opérations de traitement et de retraitement », Article 2. Elle prévoit également qu'elle ne porte pas atteinte au droit d'un État membre ou d'une entreprise de cet État membre, vers lequel ou laquelle: a) des déchets radioactifs doivent être transférés en vue de leur traitement ; ou b) d'autres matières doivent être transférées dans le but de récupérer les déchets radioactifs ou retransférées après le retraitement des déchets radioactifs vers leur pays d'origine<sup>62</sup>. La directive note la compétence de chaque État membre pour définir sa propre politique en matière de cycle du combustible usé et pour exporter du combustible usé en vue d'un retraitement<sup>63</sup>.

Les principales dispositions applicables aux États tiers concernent les procédures relatives au transit<sup>64</sup>. Les procédures sont simplifiées dans la mesure où la personne physique ou morale responsable du transfert (c'est-à-dire par le bureau des douanes de laquelle les matières doivent entrer dans le premier État membre de transit) soumet une demande d'autorisation aux autorités compétentes de cet État. Les autorités compétentes adressent la demande aux autorités compétentes des autres États membres de transit. Cette « personne » responsable dans le premier État de transit notifie aux autres États de transit que le transfert a atteint sa destination et indique le bureau des douanes d'entrée dans le pays tiers.

La directive prévoit également une procédure de consultation si le transfert ne peut être exécuté, c'est-à-dire si les conditions applicables au transfert ne sont plus remplies conformément à la directive ou ne sont pas conformes aux autorisations ou aux consentements délivrés (non-exécution du transfert)<sup>65</sup>.

---

60. *Ibid.*, Article 1(2)(a).

61. D'autres directives Euratom ont été adoptées concernant par exemple les transferts de substances radioactives entre les États membres s'appliquant aux transferts de sources scellées et d'autres sources.

62. Articles 2(a) et (b) de la directive.

63. Article 3 de la directive.

64. Article 14 de la directive.

65. Article 12 de la directive ; voir également l'Article 27 de la Convention commune.

## *Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, 2003*<sup>66</sup>

L'AIEA a adopté le code comme un instrument juridiquement non contraignant afin de répondre aux préoccupations grandissantes concernant les sources radioactives utilisées et transportées au niveau mondial mais qui ne font pas toujours l'objet d'un contrôle réglementaire suffisant. Ce code a été adopté par les États membres pour les États membres. Il est fondé sur des critères techniques<sup>67</sup> et s'applique à « toutes les sources radioactives qui peuvent présenter un risque important pour les personnes, la société et l'environnement ». Il établit les recommandations générales s'agissant de la sûreté de la gestion, de la protection et de la sécurité, des procédures d'autorisation et, entre autres, d'un registre national des sources radioactives. Le code s'applique à la sûreté et à la sécurité des sources radioactives, des sources retirées du service et des sources orphelines telles que définies dans la première partie du code.

## *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, 1997*

La Convention commune s'applique<sup>68</sup> à la sûreté de la gestion du combustible usé<sup>69</sup>, lorsqu'il n'est pas destiné à un retraitement, et à la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, lorsque ceux-ci résultent de l'exploitation de réacteurs nucléaires civils ou d'application civiles ou lorsque les matières sont transférées définitivement à des programmes civils. Seul un article<sup>70</sup> s'applique aux « mouvements transfrontière » et établit les différentes mesures que les États parties doivent prendre pour effectuer un tel mouvement. Cela comprend

---

66. Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, AIEA (2004).

67. Voir « Annexe 1 : Liste des sources visées par le code » et « Tableau 1 : Activités correspondant aux seuils des catégories » du code.

68. Article 3 de la Convention commune.

69. Article 2(l) et (p) de la Convention commune : Le transport à l'extérieur d'un site est exclu de la gestion.

70. Article 27 de la Convention commune. Les dispositions de l'Article 27 prévoient la non-application des dispositions de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination. Selon ses rédacteurs et le Programme des Nations Unies pour l'environnement la Convention de Bâle s'appliquait également aux déchets radioactifs (voir l'Article 1(3) : « Les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux, y compris des instruments internationaux, s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont exclus du champ d'application de la présente Convention »).

notamment une notification préalable et le consentement de l'État de destination ainsi que le respect des dispositions relatives au transit. L'autorisation d'un tel transport est soumise à la capacité administrative et technique nécessaire pour gérer le combustible usé ou les déchets radioactifs dans l'État de destination et à une disposition permettant d'autoriser le retour des déchets sur le territoire national si un mouvement transfrontière n'est pas ou ne peut pas être effectué, ni un arrangement conclu. La convention rappelle l'interdiction générale en vertu du droit international d'autoriser toute expédition de combustible usé ou de déchets radioactifs, en vue de leur entreposage ou de leur stockage définitif, vers une destination située au sud du 60<sup>e</sup> degré de latitude Sud<sup>71</sup>. Toutefois, elle rappelle également la liberté de navigation en vertu du droit international et le droit spécifique des États de retraiter et de réexpédier les déchets radioactifs et autres produits résultant du retraitement (Article 27(3) de la Convention).

### ***Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, 1997***

Cette convention, adoptée en 1997 sous les auspices d'un comité de l'Assemblée générale des Nations Unies, s'applique également au transport nucléaire. Elle couvre, entre autres, les armes ou engins émettant ou dotés de « rayonnements ou de matières radioactives »<sup>72</sup>, dans la mesure où les actes qualifiés d'infractions pénales par les États parties sont des actes impliquant l'usage de matières nucléaires et/ou radioactives. Ces actes comprennent le fait de détonner ou exploser un « engin explosif ou un autre engin meurtrier »<sup>73</sup> au cours d'un transport et concernent les infrastructures, c'est-à-dire « tout équipement public ou privé fournissant des services d'utilité publique, tels que l'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées, l'énergie, le combustible ou les communications »<sup>74</sup>. Aux termes de la convention « un engin explosif ou autre engin meurtrier désigne toute arme ou tout engin explosif conçu pour provoquer des dommages par l'émission de rayonnements ou de matières radioactives (Article 2(3)(b) de la convention). Le principal objectif de la convention est d'obliger les États parties à adopter une législation nationale qui érige en

---

71. Le Traité sur l'Antarctique de 1959, vise à limiter l'utilisation de l'Antarctique exclusivement à des fins pacifiques. Son Article V interdit l'élimination des déchets radioactifs.

72. Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, Article 1(3)(b).

73. Article 2 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

74. Voir Article 1(2) de la Convention.

infractions pénales les infractions visées à l'Article 2 de la convention, à établir leur compétence en ce qui concerne ces infractions, à coopérer avec les États parties pour l'échange d'informations dans le cadre de la procédure pénale ou d'extradition de l'auteur présumé de l'infraction. La convention ne traite pas en tant que telle de la question de la protection physique ou de la sécurité des matières nucléaires.

*Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, 2005*<sup>75</sup>

La Convention sur le terrorisme nucléaire couvre des catégories de matières nucléaires définies de façon très large. Elle est rédigée sur le même modèle que la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et d'autres instruments relatifs à la lutte contre le terrorisme, adoptés sous les auspices des Nations Unies. Son principal objectif est que les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires afin d'ériger en infractions pénales un certain nombre d'infractions impliquant des matières nucléaires et radioactives, à établir leur compétence concernant ces infractions et à coopérer entre eux, avec les Nations Unies et avec l'AIEA sur des questions spécifiques.

La convention ne couvre pas ni ne définit le « terrorisme nucléaire » en tant que tel mais s'applique aux « actes » c'est-à-dire aux infractions pénales. Elle définit<sup>76</sup> les matières radioactives, les matières nucléaires, l'uranium enrichi en isotope 235 ou 233, les installations nucléaires, les engins et couvre également « les engins de transports » aux fins de transporter des matières radioactives (Article 1(3)(b)). Les États parties doivent ériger en infractions pénales dans leur droit interne les infractions établies à l'Article 2<sup>77</sup> de la convention, réprimer ces infractions, poursuivre ou extraditer les auteurs présumés des infractions et coopérer sur toutes les questions liées à la mise en œuvre de la convention. La coopération entre les États parties porte sur des

---

75. Dans le contexte des Nations Unies, référence est également faite à la Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité relative à la non-prolifération et la lutte contre le terrorisme qui crée un Comité permanent du Conseil de sécurité et définit les « acteurs non étatiques ».

76. Article 1 de la Convention sur le terrorisme nucléaire.

77. L'Article 2(1) à (4) de la convention établit une liste des infractions commises impliquant des matières définies. Il existe un certain nombre de différences en termes de droit pénal entre cette convention et la CPPMN et son amendement, notamment en ce qui concerne l'intention de l'auteur de l'infraction et le caractère international de l'infraction (Article 3 de la Convention sur le terrorisme nucléaire).



questions de droit pénal et de procédure pénale. L'État partie qui détient des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires peut demander l'assistance et la coopération d'autres États parties et en particulier de l'AIEA (Article 18(5) de la convention).

Dans ce contexte, la convention établit qu'afin de prévenir les infractions, les États parties doivent adopter les mesures afin d'assurer la protection des matières radioactives, « en tenant compte des recommandations et fonctions de l'AIEA applicables en la matière »<sup>78</sup>. D'autres références aux compétences de l'AIEA portent sur les recommandations de l'Agence applicables à la protection physique ainsi qu'aux normes de santé et de sécurité<sup>79</sup>.

L'historique de la rédaction<sup>80</sup> de la convention, décrite par le Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations Unies, mentionne plusieurs réunions qui se sont tenues entre le groupe de travail du comité sur la convention relative au terrorisme nucléaire et le secrétariat de l'AIEA, dans le contexte des travaux préparatoires pour l'amendement de la CPPMN<sup>81</sup>. Le Comité spécial avait initialement été créé pour établir une « Convention sur le terrorisme » générale. Toutefois, aucun accord n'a pu être atteint sur un tel instrument général, le Comité spécial a donc décidé de rédiger des instruments spécifiques distincts qui ont été par la suite adoptés et couvrent des actes spécifiques de terrorisme<sup>82</sup>.

### **Droit international général : le mode de transport détermine l'application du droit régional et international relatifs au transit par la route ou la mer**

La plus grande partie du droit international régissant les différents modes de transport existait bien avant que ne soient transportées des matières nucléaires ou radioactives, avant l'adoption de la classification des marchandises dangereuses des Nations Unies et le Règlement de transport de l'AIEA. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'ait été adoptée qu'en

---

78. Article 8 de la Convention sur le terrorisme nucléaire.

79. *Ibid.*, Article 18(1)(b)(c).

80. Comptes-rendus complets des travaux préparatoires, Comité Ad hoc Assemblée générale des Nations Unies : A/59/37 Supplément 37, publiés sous la cote A/53/37.

81. A/AC.252/1998/L.5 du 5 février 1998.

82. Pour plus de détails, voir : Jankowitsch-Prévor, O., « La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 76 (2005/2).

1982, le droit régissant la navigation internationale et ses principes fondamentaux – notamment la liberté de navigation, les régimes spéciaux applicables aux détroits, chenaux et autres passages – faisaient depuis longtemps partie du droit coutumier international. Les fleuves avaient leur régime, adopté entre les États riverains, les routes et les chemins de fers étaient dotés de règles de transport spécifiques et les services postaux disposaient de leur propre instrument international.

Toutefois, les normes internationales contraignantes régissant le transport nucléaire ont évolué rapidement depuis le début des années 60. Le principal objectif était d’harmoniser les règles nationales et d’éviter les obstacles afin de faciliter les échanges et le commerce, ainsi que de promouvoir la transparence des instruments internationaux de transport et des lois et réglementations nationales correspondantes.

L’une des grandes étapes dans cette direction a été l’incorporation du Règlement de transport de l’AIEA aux différents instruments contraignants de droit international. L’incorporation du Règlement de transport de l’AIEA dans les instruments internationaux régissant les modes de transport, aussitôt que le règlement est publié conformément à un calendrier établi semblait être apparemment un processus compliqué mais il est vite devenu une simple formalité.

### ***Le transport international<sup>83</sup> de matières nucléaires par voie terrestre<sup>84</sup>***

Les instruments internationaux relatifs au transport par voie terrestre ont essentiellement une vocation régionale. Les premiers accords ont été élaborés sous l’égide de la Commission économique des Nations Unies pour l’Europe et ses comités, notamment du Comité des transports intérieurs, et couvrent tous les transports par route, par rail et voies navigables intérieures. Un Groupe de travail spécial sur le transport des marchandises dangereuses coordonne l’Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR<sup>85</sup> et Annexes), annexé à la Directive 94/55/CE du

---

83. Note concernant la terminologie : en anglais les termes « carriage », « transport » et « shipment », utilisés dans les différents instruments et documents mentionnés dans cet article sont synonymes.

84. Les instruments applicables à la fois au transport par route et par rail, à savoir les accords ADR et RID prévoient que les transports de matières radioactives par route et par rail sont conformes à la dernière version du Règlement de transport de l’AIEA, qui est mis à jour et révisé tous les deux ans.

85. ADR – *Accord Européen relatif aux transports international des marchandises dangereuses par route* (1957), entré en vigueur en 1958.

Conseil. En ce qui concerne les matières radioactives, l'ADR met en œuvre les exigences découlant du Règlement de transport de l'AIEA et de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (AND). Les deux accords sont également coordonnés et leurs dispositions harmonisées avec le Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) par des groupes de travail conjoints, auxquels participe l'Organisation pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). En ce qui concerne le transport de matières radioactives, le Règlement de transport de l'AIEA est régulièrement incorporé dans ces textes.

La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF)<sup>86</sup> contient deux appendices, l'un s'appliquant au transport des voyageurs et l'autre au transport des marchandises. Le Règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses (RID) est annexé à la convention. L'Accord RID s'applique aux marchandises dangereuses classées conformément au Livre Orange des Nations Unies et au Règlement de transport de l'AIEA.

Le Règlement concernant le transport international ferroviaire de marchandises dangereuses (1980) est appliqué par l'intermédiaire de la COTIF, ses prescriptions étant également intégrées dans une directive de l'Union européenne.

### ***Hors du continent européen***

L'Accord<sup>87</sup> Mercosur/Mercosul<sup>88</sup> a été adopté afin de réglementer le transport routier et ferroviaire de marchandises dangereuses. Il vise à faciliter le transport de marchandises dangereuses entre les pays de la communauté économique d'Amérique du Sud, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

---

86. COTIF – *Convention relative aux transports internationaux ferroviaires*, adoptée en 1980 et entrée en vigueur en 1985, amendée en 1985 par le Protocole de Vilnius. Elle compte 39 États parties d'Europe, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

87. Comme le mentionne le document de l'AIEA, l'ALENA et la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique ont envisagé l'adoption d'un Code relatif au transport international de marchandises dangereuses, ou d'une convention régionale fondée sur le Règlement ECOSOC conforme au Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA.

88. Accord pour faciliter le transport de marchandises dangereuses, signé à Montevideo, le 30 décembre 1994 dans le cadre du Mercosur.

Les dispositions de l'accord portant sur le transport de matières radioactives sont conformes au Règlement de transport de l'AIEA (tel que révisé).

### ***Transport de matières nucléaires par les voies de navigation intérieures***

L'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures<sup>89</sup> (AND) remplace les Prescriptions européennes de 1996 non contraignantes. L'accord s'applique également au trafic national et au trafic au sein de l'UE. Les dispositions sont conformes au Règlement de transport de l'AIEA.

Les deux accords internationaux concernant le transport de marchandises sur le Rhin et sur le Danube contiennent des dispositions qui affirment la liberté de passage sur les voies navigables qui ne sont pas sous la juridiction ou le contrôle d'un État riverain. La Convention de 1969 révisée pour la navigation du Rhin, ses protocoles et ses règlements mentionnent le transport de marchandises dangereuses. La Commission centrale pour la navigation du Rhin est l'organisme en charge de la mise en œuvre de la convention et de la sûreté de la navigation sur le fleuve. Le Comité des matières dangereuses de la Commission prévoit que le transport de matières radioactives sera aligné sur le Règlement de transport de l'AIEA.

La Convention de 1948 relative au régime de la navigation sur le Danube couvre le régime de navigation sur le Danube établissant la liberté de navigation des bateaux marchands et des marchandises de tous les États. La convention crée une commission du Danube qui est chargée de différentes missions. L'Article 26 porte sur l'application des règlements sanitaires et de police en vigueur sur le Danube qui couvrent, entre autres, le transport de marchandises dangereuses, y compris de matières radioactives et sont alignés sur le Règlement de transport de l'AIEA.

### ***Le transport de matières nucléaires par voie aérienne***<sup>90</sup>

L'exploitation d'aéronefs commerciaux est réglementée par la Convention de 1947 relative à l'aviation civile internationale, convention de Chicago, qui a

---

89. Adopté en 2000 conjointement sous les auspices de UNECE et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

90. Cette partie couvre uniquement les transports commerciaux internationaux par voie aérienne. En pratique, il est arrivé que du combustible nucléaire soit transporté par voie aérienne dans des conditions particulières et dans des avions cargos spécifiques.

créé l'Organisation de l'aviation civile internationale. Elle établit également les droits et obligations des États parties et prévoit, entre autres, l'adoption de normes internationales et de pratiques recommandées pour réglementer la navigation aérienne. L'organe directeur de l'organisation, le Conseil, est mandaté pour adopter ces normes et les incorporer, après leur examen par la Commission de la navigation aérienne, en tant qu'annexes dans la convention.

L'Annexe 18 à la convention réunit les principes, les normes internationales et les pratiques recommandées régissant le transport international aérien de marchandises dangereuses. Il existe également un document intitulé « Instructions techniques pour la sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses » qui contient les définitions des marchandises dangereuses et établit les normes internationales et pratiques recommandées. Ces instructions techniques sont alignées sur le Règlement de transport de l'AIEA.

L'Association internationale du transport aérien est l'organisation regroupant et représentant les compagnies aériennes dans le monde. L'un de ses objectifs est d'harmoniser et de standardiser les règles régissant le transport aérien de marchandises dangereuses. Ses recommandations relatives au transport de marchandises dangereuses, « le Règlement relatif aux marchandises dangereuses », sont fondées sur l'Annexe 18 de la convention et les instructions techniques liées. Les recommandations prennent en compte le Livre orange des Nations Unies et appliquent le Règlement de transport de l'AIEA le plus récent (TS-R-1), déclaré comme la seule authentique source juridique pour la réglementation du transport aérien de marchandises dangereuses, établissant ainsi une compatibilité totale avec le Règlement de transport de l'AIEA.

### ***Le transport des matières radioactives par la poste***

L'Union postale universelle, créée par la Convention de 1964, interdit le transport de certains produits par lettre mais prévoit le transport par la poste de matières radioactives moyennant le respect de certaines conditions supplémentaires. La convention couvre le transport par la poste de matières radioactives et se conforme au Règlement de transport de l'AIEA.

Une disposition spéciale s'applique aux matières radioactives et exige le consentement préalable de l'autorité compétente dans l'État de provenance du transport. Les colis doivent être spécifiquement étiquetés conformément au Règlement de transport de l'AIEA comme des « matières radioactives ».

## *Un problème particulier : le refus de transport*<sup>91</sup>

Aujourd'hui, les mouvements internationaux de matières radioactives doivent faire face à des obstacles de plus en plus importants. Dans un certain nombre de pays, les matières radioactives ne peuvent plus être envoyées par les services postaux, ni faire l'objet d'un transport aérien, même si elles sont emballées et étiquetées conformément au Règlement de transport de l'AIEA. Ce refus de transport<sup>92</sup>, notamment en ce qui concerne le transport de radioisotopes utilisés pour la médecine nucléaire et les applications industrielles classiques ont suscité de graves préoccupations sur le plan international. En effet, les utilisations de ces isotopes sont en constante augmentation au niveau mondial et il est nécessaire de pouvoir compter sur un approvisionnement fiable de ces isotopes qui ne sont produits que par un nombre restreint d'entreprises. Ces isotopes ont une demi-vie courte et doivent être transportés et utilisés dans un délai donné limité.

## *Le transport de matières nucléaires par voie maritime*

### *Le droit international général*

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, UNCLOS<sup>93</sup>, adoptée en 1982 codifie en grande partie le droit international coutumier de la mer. Ses deux principes de base concernent directement le transport nucléaire : le premier établit la liberté de navigation en haute mer : « la haute mer est ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral<sup>94</sup> » et le deuxième concerne le droit de navigation selon lequel « tout État, qu'il soit côtier ou sans littoral, a le droit de faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon<sup>95</sup> ». De plus, « sous réserve de la convention, les navires de tous les États, côtiers ou

---

91. Voir publication de l'AIEA : « Industry Fact Sheets Related to the Denial of Shipments of Radioactive Material ». Comité international sur le refus de transport de matières radioactives juin 2007 et mises à jour.

92. Le problème du nombre en constante augmentation de refus de transport a amené à la création en 2007 sous les auspices de l'AIEA, d'un Comité international sur le refus de transport de matières radioactives, qui a élaboré un plan d'action comprenant des formations et portant sur la communication afin d'améliorer la transparence. Ce problème a également été porté devant l'OMI, notamment en soutien au document : « Transport de Cobalt 60 à des fins humanitaires ».

93. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a été adoptée en 1982 et est entrée en vigueur en 1994. Elle jouit d'une adhésion quasi universelle (les États-Unis ne sont pas parties à la convention).

94. UNCLOS, Article 87.

95. UNCLOS, Article 90.

sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale<sup>96</sup> ». Le droit de passage inoffensif est défini comme suit : « le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la convention et les autres règles du droit international<sup>97</sup> ». Les États côtiers peuvent désigner des voies de navigation pour les navires qui exercent un droit de passage inoffensif. Une restriction générale est prévue pour les navires à propulsion nucléaire ainsi que ceux qui transportent des substances radioactives : « Les navires étrangers à propulsion nucléaire, ainsi que ceux transportant des substances radioactives ou d'autres substances intrinsèquement dangereuses ou nocives, sont tenus, lorsqu'ils exercent leur droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, d'être munis des documents et de prendre les mesures spéciales de précaution prévus par des accords internationaux pour ces navires<sup>98</sup> ».

D'autres dispositions particulières s'appliquent aux détroits<sup>99</sup>. La troisième partie de la Convention sur le droit de la mer établit les droits et obligations des navires en transit et effectuant un passage inoffensif dans les détroits.

#### *Le droit du transport maritime de matières nucléaires*

Adoptée pour la première fois en 1914<sup>100</sup>, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie en mer (SOLAS) est le premier accord international traitant

---

96. UNCLOS, Article 17.

97. UNCLOS, Article 19.

98. UNCLOS, Article 23.

99. Les principales dispositions traitent : des détroits servant à la navigation internationale (Article 34), du droit de passage en transit (Article 38), des obligations des navires et aéronefs pendant le passage en transit (Article 30), du droit de passage inoffensif (exceptions à la règle), Article 45.

100. Adoptée suite au naufrage du Titanic, la convention SOLAS interdisait à l'origine, le transport de marchandises qui « en raison de leur nature » étaient susceptibles de mettre en danger la vie des passagers et la sécurité du navire. La convention n'est pas entrée en vigueur en raison de la première guerre mondiale. Une deuxième version a été adoptée en 1929 et une troisième en 1948. La version actuelle, telle que modifiée et complétée par des protocoles a été conclue sous les auspices de l'OMI (son comité sur la sécurité et son sous-comité des marchandises dangereuses, des cargaisons solides et des conteneurs en 1995), après la finalisation en 1965 du Code maritime international des marchandises dangereuses, elle est finalement adoptée en 1974 et est entrée en vigueur en 1982.

de la sûreté des navires de marine marchande. La convention a été révisée, modifiée, complétée par des protocoles sur une période de presque 70 ans. La version actuelle est entrée en vigueur en 1983. Le Code maritime international des marchandises dangereuses (IMDG-IMO/SOLAS) se réfère au Règlement de transport de l'AIEA comme contenant les dispositions régissant le transport des matières de classe 7 (matières radioactives). Le code est conforme aux définitions du Règlement de transport de l'AIEA, aux catégories en fonction des niveaux de rayonnements, aux dispositions relatives à l'étiquetage et à l'arrimage. Le code est modifié et mis à jour selon un calendrier établi, tous les deux ans, afin d'inclure notamment les modifications introduites dans les recommandations des Nations Unies sur le transport des marchandises dangereuses par le Règlement de l'AIEA. Initialement, le code n'était pas un instrument contraignant mais une recommandation à destination de toutes les parties à la Convention SOLAS. Depuis 2004, le code est devenu obligatoire<sup>101</sup>. Le Recueil des règles de 1994<sup>102</sup> de sécurité pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets fortement radioactifs en fûts à bord des navires (Recueil INF) est un document complémentaire, élaboré au sein de l'OMI et adopté en 1993. Il contient une série d'exigences strictes destinées spécifiquement à la sûreté et la sécurité du transport de matières nucléaires. Il s'applique en particulier à la certification des navires transportant ces cargaisons et à la définition des matières qui ne peuvent être transportées que par des navires spécialement conçus selon les spécifications du recueil.

La protection de l'environnement marin de la pollution provoquée par les accidents et par les effets liés au transport régulier de différentes matières dangereuses, et en particulier radioactives, est l'objet de préoccupations de plus en plus grandes au niveau mondial reflétées dans un certain nombre d'instruments régionaux et internationaux<sup>103</sup>.

---

101. Toutefois, un certain nombre de dispositions du code demeurent non contraignantes, voir OMI, Code IMDG.

102. Recueil des règles de sécurité pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets fortement radioactifs en fûts à bord des navires, élaboré par l'AIEA/OMI/PNUE, contraignant depuis 2001 en vertu de la Convention SOLAS.

103. Les principaux instruments : Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, de 1973 modifiée en 1978 – Convention Marpol (l'Annexe III couvre indirectement les matières radioactives). Convention de Bruxelles de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires entrée en vigueur en 1975. Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, amendement de 1993. Convention de 1992 pour la protection du



***Le transport de matières nucléaires par voie maritime : les normes en matière de non-prolifération, de lutte contre le terrorisme et de sécurité, les conventions SUA de 2005***<sup>104</sup>

Les instruments internationaux suivants s'appliquent :

- Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention SUA de 1988).
- Protocole de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Protocole de 1988 concernant les plates-formes fixes).
- Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention SUA de 2005).
- Protocole de 2005 au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Protocole de 2005 concernant les plates-formes fixes).

*La Convention SUA de 1988*<sup>105</sup>

Les inquiétudes concernant les actes illicites commis contre la sécurité des navires et de leurs passagers, membres d'équipage et cargaisons se sont amplifiées au cours des années 80 suite à des actes de pirateries et d'autres menaces qui ont été rapportées. Lors de sa 14<sup>e</sup> assemblée en 1985, l'Organisation maritime internationale a adopté une résolution « visant à prévenir les actes illicites qui compromettent la sécurité des navires et la sûreté de leurs passagers et de leurs équipages », qui note avec une profonde préoccupation le danger découlant du nombre croissant d'actes de piraterie, de vols à main armée et d'autres actes illicites commis contre les navires ou à leur bord, y compris de petites embarcations, tant lorsqu'ils sont au mouillage que

---

milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (Convention OSPAR), Barcelone (Méditerranée), 1976, telle que modifiée en 1995.

104. Dépositaire : le Secrétaire général de l'OMI (pas encore en vigueur). Acte final : LEG/CONF.15/21, 22, 23, 1<sup>er</sup> novembre 2005.

105. Voir également la Convention SUA 1988 et le Protocole de 1988 « Instruments Related to the Prevention and Suppression of International Terrorism », Nations Unies, NY 2001. Publications des Nations Unies n° E.01.V.3. ISBN 92-1-133631-7.

lorsqu'ils font route ». Le Comité de la sécurité maritime de l'OMI a donc été chargé d'établir des mesures en vue de garantir la sûreté des passagers et des équipages à bord des navires. Les mesures ont pris en compte les travaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour le développement de normes et de pratiques recommandées concernant la sécurité des aéroports et aéronefs.

En 1986, l'OMI a entamé les travaux de rédaction d'une convention concernant les actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime pour se centrer sur la répression des actes illicites commis contre la sécurité de la navigation maritime qui mettent en danger des vies humaines innocentes, compromettent la sécurité des personnes et des biens, gênent sérieusement l'exploitation des services maritimes et par conséquent préoccupent gravement la communauté internationale dans son ensemble. La « Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime » a été adoptée lors d'une conférence à Rome en 1988.

Le principal objectif de la convention est de garantir que des mesures appropriées sont prises contre les personnes qui commettent des actes illicites contre les navires. Les infractions comprennent le fait de s'emparer d'un navire par la force, les actes de violence à l'encontre de personnes se trouvant à bord d'un navire et le fait de placer à bord d'un navire des dispositifs propres à détruire le navire ou à causer des dommages.

#### *La Convention SUA de 2005 et le Protocole SUA de 2005 sur les plates-formes fixes*

Ces conventions adoptées la même année que l'amendement à la CPPMN sont le résultat d'une conférence de révision des États parties convoquée par l'OMI en 2005. Le Préambule à la Convention SUA de 2005 reflète clairement la motivation des parties afin de réviser les instruments de 1988 : les actes de terrorisme constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales. Le préambule rappelle également la Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies qui attribue aux États, entre autres, la responsabilité de prendre « des mesures effectives supplémentaires pour empêcher la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs ».

La Convention SUA de 2005 est liée à un certain nombre d'autres instruments des Nations Unies relatifs à la lutte contre le terrorisme qui sont mentionnés dans son préambule<sup>106</sup>.

Les principaux amendements introduits par le Protocole adopté en 2005 visent à élargir la couverture du Protocole notamment en ajoutant « les armes BCN – biologiques, chimiques et nucléaires », les « dispositifs explosifs » et les « produits chimiques toxiques » et les « précurseurs ». Parmi les autres modifications, il faut citer l'ajout de nouvelles infractions<sup>107</sup> liées à l'usage illicite et délibéré – y compris le transport – des matières nucléaires mentionnées ci-dessus, et comme le prévoit l'amendement à la CPPMN, le renforcement de la coopération entre les États parties, notamment en ce qui concerne les extraditions, les procédures pénales et l'arraisonnement des navires battant pavillon d'un État partie.

Le Protocole de 2005 contient également une disposition assez inhabituelle qui prévoit que le transport de matières nucléaires militaires (définies) ne constitue pas une infraction, si (dans certaines conditions) ces biens ou ces matières sont transportées à destination ou en provenance du territoire ou sous le contrôle d'un État partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Le Protocole de 2005 relatif au Protocole de 1988 concernant les plates-formes fixes s'applique *mutatis mutandis* aux infractions décrites dans la Convention SUA de 2005 lorsqu'elles sont commises à bord ou à l'encontre de « plates-formes fixes » définies<sup>108</sup> comme une île artificielle, une installation ou un ouvrage attaché en permanence au fond de la mer aux fins de l'exploration ou de l'exploitation de ressources ou à d'autres fins économiques.

---

106. La Convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005. Elle prévoit également dans son Article 7 que le texte des neuf conventions pertinentes en vertu desquelles des infractions peuvent être applicables dans le cadre de la Convention SUA, sont ajoutées en annexe à la convention.

107. Protocole de 2005, nouveaux Articles 3, 3bis, 3ter et 3quater.

108. Protocole de 2005 au Protocole de 1988 concernant les plates-formes fixes, Article 1(3).

## *Les autres instruments internationaux pertinents pour le transport de matières nucléaires : les interdictions spécifiques*

S'ajoutent aux droits et obligations des États parties contenues dans les instruments internationaux relatifs aux différents modes de transport, un certain nombre de limitations et d'interdictions spécifiques applicables au transport et contenues dans d'autres traités internationaux.

### *Limites géographiques*<sup>109</sup>

Le Traité sur l'Antarctique de 1959 interdit le transport de matières nucléaires et l'élimination de déchets radioactifs dans l'Antarctique, la région étant définie comme située au Sud du 60e degré de latitude Sud.

La Convention de Bamako<sup>110</sup> de 1991 couvre « les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à des systèmes de contrôles internationaux, y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives » et interdit l'importation, l'exportation et le transit de tels déchets sur le continent africain. La convention, une fois en vigueur, pourrait créer des obstacles pour les États enclavés du continent africain en interdisant le retour des sources retirées du service à l'exportateur/fournisseur conformément aux dispositions du Code de conduite de 2004 sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives.

### *Les Traités régionaux instituant les zones exemptes d'armes nucléaires*<sup>111</sup>

Ces traités ne traitent pas de manière uniforme du transport ou du transit des matières nucléaires dans des couloirs maritimes ou les eaux territoriales couverts par les différents traités. Par exemple, le Traité de Tlatelolco de 1967 ne traite pas spécifiquement du transport des matières nucléaires. Certains États dotés de l'arme nucléaire ont, toutefois, fait des déclarations lors de la

---

109. Voir la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, Article 27(2).

110. Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontière et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (pas encore entrée en vigueur).

111. Tlatelolco 1967 ; Bangkok 1971 ; Pelindaba 1995 (pas encore entré en vigueur) ; Rarotonga 1985 ; Asie centrale 2009. Pour une étude complète sur les zones exemptes d'armes nucléaires voir, Tabassi, L., « Mise en œuvre et application sur le plan national des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 83 (2009/1).

ratification du traité visant à préserver leurs droits relatifs à la liberté de navigation et de transport des matières nucléaires dans la zone couverte par ce traité. Le Traité de Bangkok de 1995 contient une disposition qui interdit le rejet en mer de déchets radioactifs mais stipule également que chaque État partie décide s'il autorise le passage de navires étrangers d'une manière qui n'est pas régie par le droit de passage inoffensif. Le Traité de Rarotonga de 1985 prévoit que le transport d'engins nucléaires explosifs est inclus dans une interdiction générale.

***L'« axe » juridique variable : l'accord entre les parties à une opération de transport***

Comme nous l'avons vu ci-dessus, le régime des lois, règles et règlements applicables en pratique à toute opération de transport est essentiellement international et déterminé par la nature et la quantité des matières radioactives transportées par un mode de transport donné suivant un itinéraire donné. Toutefois, un transport de matières radioactives est une transaction, c'est-à-dire un accord conclu entre des personnes en vertu du droit national. En fait, il est habituellement fondé sur un ou plusieurs accords conclu(s) entre un expéditeur (d'un pays d'origine, exploitant, exportateur, ou expéditeur) et un destinataire (d'un pays de destination, importateur ou destinataire). L'un ou l'autre est le transporteur (habituellement l'exportateur, ou si les parties en ont convenu ainsi, un tiers peut remplir ce rôle). L'accord conclu entre deux ou plusieurs parties est le seul élément flexible d'une opération de transport. Le champ de décision des parties est toutefois limité.

Pour le lancement de toute opération de transport, les parties déterminent la nature et la quantité des matières qui doivent être transportées. Dans le cadre de leur accord, les parties établissent également les délais, les conditions financières et le régime de responsabilité applicables ou conviennent des clauses régissant la responsabilité. L'expéditeur/exploitant est habituellement chargé d'obtenir toutes les autorisations pertinentes et les autres permis dans l'État d'origine de l'opération de transport. En pratique, une fois que les parties se sont mises d'accord sur l'itinéraire, elles conviennent aussi du point de transfert du titre et/ou de la responsabilité pour le transport. La charge et la responsabilité pour l'opération de transport pèsent, à moins qu'il en ait été décidé autrement de façon formelle, sur l'expéditeur, c'est-à-dire l'exploitant, et parfois également sur le transporteur.

Une des principales préoccupations sur le plan international est la sécurité des transports nucléaires en général et des opérations de transport individuelles en particulier. Contrairement aux aspects relatifs à la sûreté, la sécurité du transport nucléaire international n'est pas réglementée de manière uniforme. Les

normes de sûreté, en particulier le Règlement de transport de l'AIEA, sont toutefois pertinentes en ce qui concerne la sécurité du transport en ce sens que la conformité avec les réglementations en matière de sûreté permet également de protéger les matières en termes de protection physique sans considération du mode de transport.

Néanmoins, la sécurité n'est pas uniquement liée aux propriétés intrinsèques des matières nucléaires ou radioactives transportées. Elle est également appréhendée sur un plan plus global et régie par les lois de l'État sur le territoire duquel se déroule le transport nucléaire (exportation, importation ou transit). Le seul instrument juridiquement contraignant applicable à la sécurité en termes de protection physique des matières est la CPPMN et son amendement de 2005.

Un État souverain à partir duquel, ou vers lequel sont transportées des matières nucléaires est responsable de la sécurité de ce transport dans son ensemble, notamment par le biais de la mise en œuvre des obligations découlant des instruments internationaux auxquels il est partie. Pour les opérations de transport international de matières nucléaires, les États concluent habituellement des accords ou des protocoles d'accord au niveau bilatéral ou multilatéral en ce qui concerne la sécurité d'une ou plusieurs opérations de transport. De tels accords couvrent l'ensemble des aspects de la sécurité lors du transit et en particulier lors des passages transfrontière, ainsi que les transports dans les eaux intérieures ou les vols au-dessus de l'espace aérien national.

Le champ d'application d'un droit international relatif à la sécurité du transport applicable de façon générale est, ainsi, relativement limité dans la mesure où il est difficile d'identifier un dénominateur commun pour la sécurité des transports de toutes les matières nucléaires et radioactives et pour tous les types de transports. Afin d'assurer la sécurité, la spécificité de chaque type de transport et de chaque opération de transport de matières nucléaires doit être prise en compte. La coopération internationale, l'adhésion à l'ensemble des instruments internationaux pertinents contribuent à l'harmonisation des lois et des réglementations nationales et ainsi contribuent au maintien d'un système universel fiable pour un transport réunissant toutes les conditions de sûreté et de sécurité.

# Sécurité nucléaire : Aspects juridiques de la protection physique ainsi que de la lutte contre le trafic illicite et le terrorisme nucléaire

*par Carlton Stoiber\**

La sécurité nucléaire est une expression qui suscite parfois une certaine confusion quant à son objectif prioritaire. Dans certains États, elle est associée au contrôle des armements, au désarmement et aux efforts en vue d'empêcher la prolifération des armes nucléaires<sup>1</sup>. Aux fins de la présente étude, cette expression sera utilisée dans une acception plus étroite. La sécurité nucléaire a été définie comme étant les « mesures visant à empêcher et à détecter un vol, un sabotage, un accès non autorisé, un transfert illégal ou d'autres actes malveillants mettant en jeu des matières nucléaires et autres

---

\* Carlton Stoiber est un expert-conseil indépendant en droit international et en droit nucléaire. Il a auparavant dirigé plusieurs services au Département d'État des États-Unis (*U.S. Department of State*) et à la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (*U.S. Nuclear Regulatory Commission*) s'occupant de questions nucléaires ; il a pris part à la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire et des Conventions sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique et sur la notification rapide d'un accident nucléaire adoptées à la suite de l'accident de Tchernobyl et a fait partie des délégations des États-Unis aux réunions d'examen du TNP et de la CSN. L'auteur est seul responsable des faits énoncés et des opinions émises dans cet article.

1. Par exemple, aux États-Unis, l'organisme chargé de gérer le programme et les stocks d'armes nucléaires de la nation est dénommé « Administration nationale pour la sécurité nucléaire » (*National Nuclear Security Administration*).

matières radioactives ou les installations associées<sup>2</sup>... ». Cette définition déplace l'accent mis sur le contrôle des armements et la non-prolifération pour le faire porter sur la lutte contre la menace d'un usage malveillant des matières et technologies nucléaires ou le sabotage d'installations nucléaires par des éléments criminels ou terroristes infranationaux. Ce domaine du droit nucléaire a connu récemment une très importante évolution<sup>3</sup>. L'importance de la sécurité nucléaire au niveau mondial a remarquablement été mise en exergue en avril 2010 avec la convocation d'un Sommet sur la sécurité nucléaire à Washington par le Président américain Barack Obama. En présence de quelque 43 Chefs d'États, le 13 avril 2010, le Sommet a publié un communiqué et un plan de travail comprenant un certain nombre d'éléments juridiquement pertinents. Plus précisément, les communiqué et plan de travail représentent un engagement ferme sur les objectifs des différents instruments internationaux de sécurité nucléaire et s'engagent à travailler à une adhésion universelle à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. D'autres parties du plan de travail ont souligné « l'importance de cadres législatifs nationaux et réglementaires solides en matière de sécurité nucléaire<sup>4</sup> ». Le projet d'un deuxième sommet sur la sécurité nucléaire à Séoul en 2012 a été annoncé, indiquant l'intention des participants de donner suite à la vaste gamme de mesures énoncées dans le plan de travail (environ 50 paragraphes distincts dans onze sections).

### ***Idées dominantes concernant le droit de la sécurité nucléaire***

Il est quelques aspects de ce domaine du droit nucléaire qui méritent d'être relevés pour commencer. En premier lieu, il est universellement reconnu que la responsabilité de la sécurité nucléaire incombe au premier chef à chaque État, s'agissant d'une question de souveraineté nationale. En conséquence, bien que

---

2. AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique), Groupe consultatif sur la sécurité nucléaire, janvier 2002.

3. J'ai analysé certains aspects de cette évolution dans d'autres publications. Voir par exemple, Stoiber, C., « Need for an International Law of Nuclear Security? », *Effective Nuclear Regulatory Systems – Facing Safety and Security Challenges*, Compte rendu d'une Conférence internationale, Moscou, 27 février-3 mars 2006, AIEA, Vienne (2006), pp. 215-236 et Stoiber, C., « Nuclear Security: An Emerging Domain of International Nuclear Law », Actes du Congrès Nuclear Inter Jura 2007 de l'Association internationale du droit nucléaire, Bruxelles (1-4 octobre 2007), Bruylant (2008), pp. 851-868.

4. Pour le texte du communiqué et du plan de travail du Sommet sur la sécurité nucléaire voir <http://whitehouse.gov/the-press-office/communiqu-washington-nuclear-security-summit>.



les instruments et documents d'orientation internationaux puissent établir un cadre permettant de gérer les questions de sécurité nucléaire avec plus d'efficacité, à moins que les États ne prennent des mesures concrètes, la menace d'un incident concernant la sécurité ne saurait être traitée avec succès. En second lieu, il est significatif qu'aucun instrument international unique ne traite de façon globale la sécurité nucléaire. Au contraire, un large éventail d'instruments juridiques et d'orientation (dont bon nombre ont été élaborés sous les auspices de l'AIEA) doivent être pris en considération pour déterminer les mesures qu'il convient d'adopter pour faire en sorte que les matières radioactives nucléaires et autres, ainsi que les installations associées soient convenablement protégées. À cet égard, il faut noter qu'un nombre non négligeable d'États soit n'a pas adhéré aux instruments internationaux pertinents, soit a omis de les mettre effectivement en application par le biais de leurs cadres juridiques et réglementaires nationaux. Du fait de cette situation, il subsiste dans le régime mondial des lacunes qui peuvent être exploitées par des éléments terroristes ou criminels. En conséquence, une plus large adhésion aux instruments en question et une application plus effective et mieux coordonnée doivent revêtir un degré élevé de priorité.

La présente étude traitera de trois aspects distincts de la sécurité nucléaire : la protection physique des matières et installations nucléaires, la lutte contre les trafics illicites de matières, équipements et technologies nucléaires, ainsi que la lutte contre la menace du terrorisme nucléaire. Ces sujets sont manifestement fort étroitement liés. Les mesures permettant de traiter un sujet contribueront d'ordinaire aussi à traiter les autres. On trouvera dans la Partie IV de cette étude, une liste préliminaire d'éléments afférents à la sécurité nucléaire, qui semblent avoir réussi à susciter un large accord. Il est suggéré que ces éléments, encore qu'ils ne soient pas exhaustifs, représentent la base d'un début de cadre juridique international pour la sécurité nucléaire.

Pour commencer, il peut être utile de mettre en lumière les instruments internationaux les plus pertinents pour la sécurité nucléaire. Sans laisser entendre qu'il s'agit d'une liste exhaustive, parmi les plus pertinents figurent :

- la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN),
- l'Amendement de la CPPMN,
- la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (CTN),

- la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies relative au financement du terrorisme,
- la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les armes de destruction massive,
- le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP),
- les Accords de garanties de l'AIEA et le Protocole additionnel,
- les traités régionaux sur les zones exemptes d'armes nucléaires.

D'autres instruments non contraignants ou documents d'orientation de l'AIEA sont applicables en la matière. Parmi ceux-ci figurent notamment :

- la Protection physique des matières et installations nucléaires, INFCIRC/225/Rev. 4,
- le **Code de conduite** sur la sûreté et la sécurité des **sources radioactives**,
- les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives,
- les Directives du Groupe des fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group – NSG*),
- les Directives du Comité Zangger,
- la Collection sécurité de l'AIEA.

Certains de ces instruments et documents comportent des dispositions qui abordent des aspects de l'ensemble de ces trois sujets examinés dans cette étude. C'est pourquoi, ils figurent dans chacune des trois parties. D'autres instruments ne figurant pas dans la liste ci-dessus, mais ayant trait à l'un des sujets seront examinés dans la partie appropriée de l'étude.

## **I. Protection physique**

Bien que la nécessité de protéger les matières et installations nucléaires sensibles ait été reconnue de longue date, les États se sont montrés circonspects lorsqu'il s'est agi de prendre des engagements internationaux en la matière. À

partir d'orientations librement consenties, le régime juridique de la protection physique a évolué avec l'acceptation élargie d'instruments internationaux comportant une part obligatoire<sup>5</sup>.

### ***La protection physique des matières et installations nucléaires – INFCIRC/225***

L'un des premiers instruments juridiques consacrés à la sécurité nucléaire est le document INFCIRC/225 de l'AIEA intitulé « La protection physique des matières et installations nucléaires ». (*The Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities*). Publié pour la première fois en 1972, ce document a été révisé à quatre reprises – en 1977, 1989, 1993 et 1998. Une cinquième révision se situe aux derniers stades d'approbation. Ce document donne des orientations non contraignantes aux États pour l'établissement de systèmes nationaux de protection physique. Les dispositions de ce document sont obligatoires pour les programmes de coopération et d'assistance patronnés par l'Agence. Le champ d'application de ce document s'étend à l'utilisation, au stockage et au transport des matières nucléaires, dans le cadre à la fois de l'usage national et du transport. Primitivement axé sur les seules matières, il a été étendu pour couvrir la protection physique dans les installations afin de les protéger contre le sabotage. Une importante caractéristique du document INFCIRC/225 est sa classification des matières nucléaires par type et quantité sur la base de l'importance que revêt la matière considérée du point de vue de la sécurité. Un éventail de mesures de protection physique est exposé pour chaque catégorie. Cette classification a été adoptée dans d'autres instruments. L'application des mesures stipulées dans le document INFCIRC offre aussi un moyen permettant aux États d'apporter la preuve du respect des divers instruments obligatoires en matière de sécurité.

### ***Convention sur la protection physique des matières nucléaires***

La CPPMN<sup>6</sup> est le premier instrument international relatif à la sécurité nucléaire. Elle compte actuellement 143 parties, au nombre desquelles figurent la plupart des États menant des activités nucléaires notables. La CPPMN était principalement axée sur la protection des matières nucléaires en cours de

---

5. Pour une analyse plus poussée de l'évolution des instruments juridiques applicables à la protection physique, voir Stoiber, C. et autres, *Manuel de droit nucléaire*, AIEA, Vienne (2006) au chapitre 14 – Protection physique, pp. 165-67. Ce chapitre comporte aussi un bref examen du trafic illicite.

6. Document AIEA INFCIRC/274/Rev. 1, AIEA, Vienne (1980) ; entrée en vigueur le 8 février 1987.

transport international. Cependant, certaines de ses dispositions couvrent aussi des activités sur le territoire national. La Convention comporte deux annexes : l'annexe I établit les niveaux de protection requis et l'annexe II définit une catégorisation des matières nucléaires fondée sur le document INFCIRC/225. Une importante disposition de la Convention visant la sécurité est constituée par son exigence, à l'Article 7, que les parties érigent une série d'actes intentionnels en infractions punissables en vertu de leur droit national. Plus précisément, cette disposition criminalise « [l]e recel, la détention, l'utilisation, la cession, l'altération, l'aliénation ou la dispersion de matières nucléaires, sans y être habilité, et entraînant ou pouvant entraîner la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages considérables pour les biens » (Article 7.1.a). Sont également criminalisés les vols, les menaces d'utiliser des matières nucléaires ou d'obtenir des actions par la contrainte, les tentatives de commettre des actes illicites interdits par la Convention et le fait de participer à de tels actes. Comme on le verra, des dispositions parallèles ont été adoptées dans la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire afin de couvrir d'autres matières radioactives. D'autres articles de la CPPMN imposent aux États Parties de prendre des mesures : pour établir leur compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'Article 7 (Article 8) ; pour détenir les auteurs présumés aux fins de poursuites judiciaires ou d'extradition (Article 10) ; et pour définir les infractions visées à l'Article 7 comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition (Article 11). L'Article 13 prescrit que les Parties s'accordent « l'entraide judiciaire la plus large possible » dans toute procédure pénale.

### ***Amendement de 2005 à la CPPMN***

L'Amendement de 2005 de la CPPMN (ci-après dénommé « l'Amendement ») élargit notablement le domaine d'application de l'instrument antérieur de manière à couvrir les activités nucléaires nationales et le sabotage des installations nucléaires ou les matières en cours d'utilisation, de stockage ou de transport. L'Amendement prescrit aux États Parties d'élaborer, de mettre en œuvre et de maintenir un système approprié de protection physique avec pour objectif de protéger les matières couvertes contre le vol ou l'obtention illicite par d'autres moyens, d'assurer l'application de mesures rapides destinées à récupérer des matières nucléaires manquantes ou volées, de protéger les matières et installations nucléaires contre le sabotage, et d'atténuer ou de réduire le plus possible les conséquences radiologiques d'un sabotage. Les États Parties sont tenus de prendre l'ensemble suivant de mesures :

- établir et maintenir un cadre législatif et réglementaire pour régir la protection physique,

- désigner une autorité compétente chargée de mettre en œuvre ce cadre,
- prendre toute autre mesure appropriée nécessaire pour assurer la protection physique.

L'Amendement énonce également douze principes fondamentaux de protection physique qu'il convient d'appliquer « pour autant qu'il soit raisonnable et faisable » de le faire. Ces principes couvrent les aspects suivants :

- responsabilité de l'État,
- responsabilités pendant un transport international,
- cadre législatif et réglementaire,
- autorité compétente,
- responsabilité des détenteurs d'agréments,
- culture de sécurité,
- évaluation de la menace,
- approche graduée,
- défense en profondeur,
- assurance de la qualité,
- plans d'intervention en cas d'urgence,
- confidentialité.

D'autres dispositions de l'Amendement prescrivent aux États Parties de désigner et de s'indiquer mutuellement et à l'AIEA leurs correspondants pour les questions relevant de la Convention et de renforcer les mesures de partage des informations, de coordination et de coopération dans le traitement des cas de sabotage, de vol ou d'obtention illicite de matières nucléaires. D'autres dispositions de l'Amendement élargissent la liste des actes visant les matières nucléaires qui doivent être considérés comme des infractions punissables en vertu du droit national. Il est significatif que la contrebande de matières nucléaires a été ajoutée à ces infractions. L'Amendement apporte aussi des éclaircissements concernant l'extradition des personnes suspectées d'avoir commis des infractions.

Un problème avec cet amendement tient au fait que son entrée en vigueur est susceptible d'être notablement retardé, car aux termes de la CPPMN, il faut que les deux tiers des États Parties approuvent l'Amendement pour que ce dernier entre en vigueur. De plus, contrairement à certains instruments internationaux, la CPPMN ne comporte pas de mécanisme permettant l'application provisoire de l'Amendement préalablement à son entrée en vigueur officielle. À l'époque de la rédaction du présent article, seuls 39 États

sur les 95 requis avaient approuvé l'Amendement quelque cinq années après son adoption.

### ***Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives***

Le **Code de conduite** sur la sûreté et la sécurité des **sources radioactives** de 2004 fournit des orientations visant les mesures requises pour protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs d'éventuels accidents et actes malveillants mettant en jeu des sources radioactives. Le Code s'articule en trois parties principales, avec une importante annexe I qui classe les sources de rayonnements les plus couramment utilisées en trois catégories fondées sur la probabilité selon laquelle elles sont susceptibles de provoquer des blessures graves ou permanentes, si elles ne sont pas gérées de façon sûre et sécurisée. La Partie I du Code donne des définitions des termes essentiels, ce qui constitue une aide importante pour harmoniser la mise en œuvre dans les États Parties et chez les utilisateurs de sources. La Partie II définit la portée et les objectifs du Code. La Partie III, intitulée « Principes fondamentaux » fournit des orientations dans plusieurs domaines, notamment :

- généralités,
- législation et réglementation,
- organisme de réglementation,
- importation et exportation de sources radioactives,
- rôle de l'AIEA,
- diffusion du Code.

Revêtant un intérêt particulier pour la protection physique, le paragraphe 22(b) pose en principe que l'État devrait veiller à ce que son organisme de réglementation s'assure que des dispositions, sont prises pour « sécuriser les sources radioactives ».

Un document connexe, donnant des orientations visant l'importation et l'exportation de sources radioactives, sera examiné dans la Partie II de cette étude.

## **II. Lutte contre le trafic illicite**

Le trafic illicite lié au nucléaire a été défini comme « des incidents mettant en jeu l'acquisition, la fourniture, la possession, l'utilisation, le transfert ou l'évacuation non autorisés de matières nucléaires, qu'ils soient volontaires ou non et s'accompagnent ou non d'un franchissement des frontières, y compris

des événements infructueux ou contrecarrés<sup>7</sup> ». La prévention des incidents de trafic illicite et les mesures prises pour y faire face incombent, au premier chef, aux États agissant dans le cadre de leur pouvoir souverain. Les mesures en vue d'agir sur le trafic illicite impliquent souvent des activités délicates mettant en jeu le respect du droit, le recueil de renseignements, des procédures permettant de déterminer la fiabilité des personnes ayant accès aux matières radioactives, etc. C'est pourquoi, la communauté nucléaire n'a pas donné suite aux suggestions visant à faire du trafic illicite dans le domaine nucléaire un délit international (à l'instar de génocide, de l'esclavage ou du trafic d'êtres humains)<sup>8</sup>.

L'analyse ci-après résume les instruments juridiques et les documents d'orientation les plus pertinents qui traitent du trafic illicite<sup>9</sup>.

### ***Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires***

Comme son titre l'indique, le TNP vise la dissémination des armes nucléaires à des États supplémentaires. Cependant, l'exigence figurant à son Article III, selon lequel les transferts de matières nucléaires et d'articles spécialement conçus ou préparés doivent être subordonnés à l'application des garanties de l'AIEA, a longtemps joué un rôle en garantissant que les exportations et les importations liées au nucléaire ne sont pas détournées de leurs finalités pacifiques. Bien qu'elles soient axées sur la prolifération, les dispositions du TNP revêtent aussi de l'importance pour la lutte contre le trafic illicite.

Les toutes premières dispositions juridiques multilatérales régissant les transferts non autorisés de matières, équipements et technologies nucléaires sensibles sont consignées dans deux ensembles de directives élaborées par les

---

7. Pour une description de la base de données sur le trafic illicite (ITDB), voir [www.iaea.org](http://www.iaea.org).

8. On trouvera un intéressant examen des difficultés de l'internationalisation du trafic illicite dans Demeyere, B., « Sanctioning Illicit Trafficking in Nuclear Materials and Other Radioactive Substances through Individual Criminal Responsibility: Falling Between the Cracks of International Criminal Law? », Actes du Congrès Nuclear Inter Jura 2007 de l'Association internationale du droit nucléaire, Bruxelles (1<sup>er</sup> octobre 2007).

9. Voir Stoiber, C., « Model Elements for a National Legal Framework on Illicit Trafficking », Compte rendu d'une Conférence internationale « Trafic nucléaire : expérience collective et voie à suivre », AIEA, Vienne (2008), pp. 109-134.

États fournisseurs nucléaires afin de faire face à la prolifération des armes nucléaires<sup>10</sup>.

### ***Directives du Comité Zangger***

La première liste visant le contrôle des exportations nucléaires, élaborée par un groupe d'États fournisseurs parties au TNP en 1971 était destinée à mettre en application les prescriptions figurant à l'Article III, selon lesquelles certaines matières ou articles spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux ne seraient exportés que s'ils étaient couverts par les garanties de l'AIEA. Ces mesures de contrôle fondées sur le traité continuent de s'appliquer en vertu du document INFCIRC/209 de l'AIEA.

### ***Directives du Groupe de fournisseurs nucléaires***

Depuis le milieu des années 70, un certain nombre d'États se sont engagés à contrôler volontairement l'exportation de certains articles, matières et technologies conformément aux procédures convenues par un groupe d'États<sup>11</sup>. Les mesures de contrôle du NSG sont plus larges que celles appliquées dans le cadre du Comité Zangger, n'étant liées à aucun instrument juridique international. Par exemple, elles couvrent les articles dits « à double usage », qui ne sont pas spécialement conçus ou préparés d'après les termes du TNP, mais qui pourraient néanmoins contribuer à la mise au point de dispositifs nucléaires explosifs. Depuis 1992, elles comportent également l'exigence que les États destinataires non dotés d'armes nucléaires acceptent d'appliquer des garanties dites « intégrales » à l'ensemble de leur cycle du combustible nucléaire.

Bien que ces directives aient avant tout pour objectif d'empêcher la diffusion des moyens de se doter d'armes nucléaires à des États supplémentaires, elles établissent aussi des mesures qui peuvent contribuer à

---

10. Une intéressante description des deux NSG est présentée dans le document INFCIRC/539/Rev. 3, AIEA, Vienne (30 mai 2005).

11. Voir les Directives applicables aux transferts nucléaires – Communications reçues de certains États Membres concernant les Directives applicables à l'exportation de matières, d'équipements et de technologie nucléaires, AIEA INFCIRC/254/Rev. 8/Part 1 (20 mars 2006) et Communications reçues de certains États Membres concernant les directives applicables aux transferts d'équipements, de matières et de logiciels à double usage dans le domaine nucléaire, ainsi que de technologies connexes, AIEA INFCIRC/254/Rev. 6/Part2 (février 2005).



empêcher des éléments terroristes ou criminels d'acquérir des matières, équipement et technologies sensibles.

### *Accords de garanties de l'AIEA et Protocole additionnel*

Des dispositions ayant trait à la lutte contre le trafic illicite figurent également dans les accords de garanties passés entre un État et l'AIEA. La portée et la nature de ces mesures de contrôle varient suivant les documents de l'Agence applicables en matière de garanties. Les Accords de garanties généralisées (AGG) conclus en vertu du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) contiennent des dispositions visant les transferts de matières nucléaires (voir paragraphes 34 et 91-97 du document INFCIRC/153). Des exigences élargies en matière d'information visant les exportations et les importations liées au nucléaire figurent dans le Modèle de Protocole additionnel (voir INFCIRC/540). En particulier, des exigences en matière de déclaration ont été ajoutées par l'Article 2.a.(ix), s'agissant des équipements et des matières non nucléaires spécifiés qui sont indiqués à l'annexe II. L'annexe II contient une liste exhaustive d'équipements et de matières non nucléaires ayant trait :

- aux réacteurs et équipements pour réacteurs,
- aux matières non nucléaires pour réacteurs (deutérium, eau lourde et graphite de pureté nucléaire),
- aux usines de retraitement d'éléments combustibles irradiés et au matériel spécialement conçu ou préparé à cette fin,
- aux usines de fabrication d'éléments combustibles,
- aux usines de séparation des isotopes de l'uranium et au matériel, autre que les appareils d'analyse, spécialement conçu ou préparé à cette fin,
- aux usines de production d'eau lourde, de deutérium et de composé de deutérium, et aux équipements spécialement conçus ou préparés à cette fin,
- aux usines de conversion de l'uranium et au matériel spécialement conçu ou préparé à cette fin.

## *Autres instruments portant sur le trafic illicite*

Au-delà des mesures de contrôle des fournisseurs liées à la prolifération, des garanties et de la protection physique des matières nucléaires dans le commerce international, les mesures juridiques ayant spécifiquement pour but d'empêcher le trafic illicite par des entités infranationales ont constitué une évolution plus récente. En raison d'incidents récents de terrorisme, l'AIEA et ses États Membres, de même que d'autres organismes internationaux concernés, ont porté une attention croissante aux démarches internationales qui pourraient contribuer à empêcher l'acquisition de matières radioactives nucléaires et autres par des groupes, qui pourraient chercher à les utiliser à des fins malveillantes. Cela a abouti à la promulgation d'un certain nombre d'instruments internationaux et documents d'orientation nouveaux ou modifiés traitant de cette menace. Reconnaissant qu'il incombe au premier chef aux États de s'attaquer au trafic illicite, ces instruments peuvent contribuer à instaurer une harmonisation et une coopération indispensables dans la lutte contre cette menace.

Certains de ces instruments internationaux ou documents d'orientation nouveaux ou révisés imposent aux gouvernements d'édicter une législation pénale ou criminelle s'appliquant aux affaires de sécurité liées au nucléaire. Il importe, dans ce contexte, de faire en sorte que la législation pénale et criminelle générale d'un État soit compatible avec son droit nucléaire.

Comme cela a été évoqué dans la Partie I, un autre aspect revêtant de l'importance quand on s'attaque au trafic illicite, consiste à étendre le champ d'application des mesures de contrôle pertinentes à des matières radioactives qui ne sont pas utilisables pour des dispositifs nucléaires explosifs, mais qui pourraient être utilisées pour produire un Dispositif de dispersion radiologique (DDR), ou une « bombe sale ». La plupart des instruments internationaux dans le domaine de la sécurité nucléaire limite leur champ d'application aux matières nucléaires ou armes nucléaires. Les DDR ne sont pas considérés comme une arme nucléaire, pas plus qu'ils ne sont d'ordinaire considérés comme une Arme de destruction massive (ADM – autre terme utilisé dans certains instruments)<sup>12</sup>. Toutefois, comme cela sera évoqué dans la Partie III de la présente étude, la récente Convention sur le terrorisme nucléaire inclut les « matières radioactives » utilisables pour des DDR dans la catégorie des matières relevant de ses dispositions (s'agissant, par exemple, de matières ou de substances « qui pourraient, du fait de leurs propriétés radiologiques ou fissiles,

---

12. Voir, par exemple, la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

causer la mort, des dommages corporels graves ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement »).

### ***Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives***

Le **Code de conduite** sur la sûreté et la sécurité des **sources radioactives** a été présenté dans la Partie I relative à la Protection physique. Cependant, le Code fournit également des orientations visant l'importation et l'exportation de sources radioactives aux paragraphes 23 à 29, qui sont applicables en matière de lutte contre le trafic illicite. En 2004, l'AIEA a élaboré un document connexe afin de codifier des mesures plus spécifiques que les États devraient envisager pour empêcher le détournement de sources qui pourraient porter atteinte à la sûreté et à la sécurité. Les Orientations adoptent la catégorisation des sources utilisée dans le Code de conduite. Elles fournissent aussi un cadre pour l'examen des demandes et les décisions visant l'autorisation de l'exportation et de l'importation de sources radioactives relevant des catégories I et II, à savoir :

- la désignation par chaque État d'un point de contact pour faciliter l'exportation et l'importation des sources en question ;
- les procédures pour l'autorisation des exportations qui comprennent les facteurs dont la prise en compte est recommandée pour accorder le consentement d'exporter, les informations à fournir dans une demande de consentement, les critères d'évaluation d'une demande et la notification avant l'expédition ;
- les facteurs à prendre en considération dans les autorisations d'importation ;
- les orientations visant le traitement de cas mettant en jeu des circonstances exceptionnelles telles que de gros problèmes sanitaires ou médicaux ou un risque radiologique imminent ;
- les facteurs relatifs au transit et au transbordement ;
- le Questionnaire d'autoévaluation de l'État (figurant dans l'annexe I).

### ***Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies***

Cette résolution a été adoptée le 28 septembre 2001 à la suite des attaques terroristes du 11 Septembre aux États-Unis. La résolution cherche à accroître la coopération internationale et à renforcer les mesures nationales en invitant

« tous les États [...] à prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme ». En affirmant que « [...] tout acte de terrorisme international[,] constitue(nt) une menace à la paix et à la sécurité internationales », le Conseil de sécurité rend ses décisions exécutoires pour tous les États membres des Nations Unies en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. La résolution contient une vingtaine de mesures à prendre par les États membres. Onze sont obligatoires et neuf autres sont des mesures que le Conseil invite les États membres à prendre sur une base volontaire. Une seule disposition mentionne les matières nucléaires, bien qu'une autre fasse état des « armes de destruction massive » qui doivent être comprises comme incluant les armes nucléaires, mais toutefois pas les DDR ou « bombes sales ».

Le paragraphe 4 du dispositif a trait spécifiquement au trafic illicite, le Conseil de sécurité notant « avec préoccupation les liens étroits existant entre le terrorisme international et la criminalité transnationale organisée, [...] et le transfert illégal de matières nucléaires, [...] et autres présentant un danger mortel et, à cet égard, souligne qu'il convient de renforcer la coordination des efforts accomplis aux échelons national, sous-régional, régional et international afin de renforcer une action mondiale face à ce grave problème et à la lourde menace qu'il fait peser sur la sécurité internationale ».

### ***Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies***

En avril 2004, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 1540 concernant les armes de destruction massive. Cette résolution a été adoptée dans le cadre des pouvoirs conférés au Conseil en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de faire face aux menaces contre la paix et la sécurité internationales. Ainsi, ses dispositions sont contraignantes pour tous les États membres des Nations Unies. Le Conseil de sécurité a décidé « que tous les États doivent prendre et appliquer des mesures efficaces afin de mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes, et qu'à cette fin ils doivent :

- a) arrêter et instituer des mesures appropriées et efficaces leur permettant de comptabiliser ces produits et d'en garantir la sécurité pendant leur fabrication, leur utilisation, leur stockage ou leur transport ;
- b) arrêter et instituer des mesures de protection physique appropriées et efficaces ;

- c) arrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières et de police afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre, y compris, si nécessaire, en faisant appel à la coopération internationale, le trafic et le courtage de ces produits, en accord avec les autorités judiciaires du pays, conformément à sa législation et dans le respect du droit international ;
- d) mettre en place, perfectionner, évaluer et instituer dans le pays des dispositifs appropriés et efficaces de contrôle de l'exportation et du transbordement de ces produits, y compris des lois et règlements appropriés permettant de contrôler leur exportation, leur transit, leur transbordement et leur réexportation et des contrôles portant sur la fourniture de fonds ou de services – financement ou transport, par exemple – se rapportant aux opérations d'exportation ou de transbordement qui contribueraient à la prolifération, et mettre en place des dispositifs de contrôle des utilisateurs finals ; instituer et appliquer des sanctions pénales ou civiles appropriées aux infractions à ces législations et réglementations de contrôle des exportations ».

### *Collection sécurité de l'AIEA*

Depuis 2006, l'AIEA a élaboré un certain nombre de documents d'orientation traitant de la sécurité et en 2007, l'Agence a publié un manuel de référence spécifiquement axé sur le trafic illicite. La Partie 3 de ce document intitulée « Instruments juridiques internationaux » (*International Legal Instruments*) contient une analyse approfondie du cadre juridique se rapportant au trafic illicite<sup>13</sup>. Parmi les autres sujets importants couverts par ce document figurent :

- l'évaluation des menaces (Partie 2),
- les initiatives internationales (Partie 4),
- la compréhension des rayonnements et de leurs effets (Partie 5),
- la sûreté radiologique (Partie 6),
- les utilisations autorisées et le commerce nucléaire (Partie 7),
- le transport de matières radioactives nucléaires et autres (Partie 8),
- la prévention des faits délictueux ou autres non autorisés (Partie 9),
- les méthodes techniques de détection (Partie 10),
- les mesures d'intervention (Partie 11).

---

13. Manuel de référence de l'AIEA « Combating Illicit Trafficking in Nuclear and Other Radioactive Material », *Collection sécurité* n° 6, AIEA, Vienne (2007), pp. 9-33.

D'autres documents dans la Collection sécurité nucléaire traitent également de questions liées au trafic illicite<sup>14</sup>.

### III. Combattre le terrorisme nucléaire

Tout comme l'expression sécurité nucléaire, le « terrorisme nucléaire » n'est défini avec précision dans aucun instrument juridique international. Une définition générale du « terrorisme » – sans l'élément nucléaire – figure dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, et s'énonce comme suit : « Tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ». S'agissant de la terminologie et de définir l'élément nucléaire dans le terrorisme nucléaire, il serait difficile – mais plus exact – de parler de « terrorisme radiologique ». Cela tient au fait, comme cela a été vu plus haut, que contrairement à la menace de prolifération nucléaire – où la principale préoccupation vise la mise au point d'un dispositif explosif – les experts s'accordent à penser que les terroristes sont davantage susceptibles de rechercher un DDR, ou ce qu'il est convenu d'appeler une « bombe sale » utilisant d'autres matières radioactives (non nucléaires). Ainsi, il importe que les régimes juridiques destinés à lutter contre le « terrorisme nucléaire » s'appliquent aux deux types de matières<sup>15</sup>.

Plusieurs facteurs ont amené la communauté juridique internationale à porter une attention accrue au terrorisme nucléaire. Les plus évidents sont les craintes que les récentes attaques terroristes puissent être suivies d'incidents similaires utilisant des matières radiologiques. La diffusion de technologies et de matières nucléaires à des États et en des lieux supplémentaires suscite aussi des préoccupations en matière de sécurité. En outre, il est manifeste que des protagonistes autres que des États (terroristes, crime organisé, séparatistes, etc.)

---

14. Voir, par exemple, « Technical and Functional Specifications for Border Monitoring Equipment », *Collection sécurité* n°1, AIEA, Vienne (2006) ; « Monitoring for Radioactive Material in International Mail Transported by Public Postal Operators », *Collection sécurité* n° 3, AIEA, Vienne (2006) ; « Security in the Transport of Radioactive Material », *Collection sécurité* n° 9, AIEA, Vienne (2008).

15. Les documents d'orientation de l'AIEA catégorisent la nature et les quantités d'isotopes sujets de préoccupation du point de vue tant de la sûreté que de la sécurité.

ont développé des capacités accrues de mener des activités malveillantes, notamment l'acquisition et la communication d'informations sensibles par des moyens électroniques. Enfin, dans certains États et régions, l'affaiblissement des mesures sociales et juridiques de contrôle ont offert des facilités aux éléments terroristes.

### ***Les treize (ou 13+3) instruments universels contre le terrorisme***

S'agissant de l'un des domaines du droit nucléaire, dont l'évolution récente a été la plus dynamique, le terrorisme nucléaire a fait l'objet de la promulgation de nouveaux instruments et documents d'orientation, de même que de publications juridiques<sup>16</sup>. Quant aux instruments internationaux obligatoires, quelque treize conventions ou protocoles anti-terrorisme universels ont été élaborés<sup>17</sup>. Bien que bon nombre de ceux-ci ne fassent pas état spécifiquement du terrorisme nucléaire, leurs dispositions pourraient être pertinentes dans un événement mettant en jeu l'utilisation malveillante de matières radioactives nucléaires ou autres en liaison avec le sujet de cet instrument particulier. Par exemple, si un terroriste devait utiliser des matières radioactives pour menacer ou blesser des personnes au cours d'un vol international, une ou plusieurs des conventions régissant l'aviation civile (mentionnées ci-après) pourraient être applicables.

Les treize (ou 13+3) conventions anti-terrorisme universelles comprennent des :

#### **Conventions des Nations Unies :**

- la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (1973 – 166 parties),

---

16. On trouvera une très intéressante présentation de ce sujet dans Gehr, W., « Le cadre juridique universel de la lutte contre le terrorisme nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 79, Vol. 1 (juin 2007). Voir également Jankowitsch-Prevor, O., « New Frontiers of Nuclear Law: Is There an Emerging International Legal Regime on Nuclear Terrorism? », Actes de Nuclear Inter Jura 2007, Congrès de l'Association internationale du droit nucléaire, Bruxelles (1-4 octobre 2007), Bruylant (2008), pp. 883-898.

17. Ce nombre est parfois porté à seize, car trois protocoles distincts ont été élaborés pour compléter divers instruments. Une autre façon de décrire ce régime a été de se référer à ces conventions comme étant les 13+3 instruments de l'anti-terrorisme.

- la Convention internationale contre la prise d'otages (1979 – 164 parties),
- la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997 – 153 parties),
- la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999 – 160 parties),
- la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2007 – 67 parties).

### **Conventions régissant l'aviation civile :**

- la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (1963 – 183 parties),
- la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (1970 – 183 parties),
- la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (1971 – 186 parties),
- le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (1988 – 165 parties),
- la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (1991 – 183 parties).

### **Instruments maritimes**

- la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988 – 149 parties),
- le Protocole à la Convention (susmentionnée) (6 ratifications, pas en vigueur),
- le Protocole à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (1988 – 138 parties),



- le Protocole au Protocole (susmentionné) (4 ratifications, pas en vigueur).

### **Instruments de l'AIEA**

- la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1987 – 143 parties) ;
- l'Amendement de la CPPMN (2005 – 39 ratifications, pas en vigueur).

La plupart de ces instruments ne feront pas l'objet d'un examen détaillé dans la présente étude, à la fois pour des raisons de place et parce que bon nombre d'entre eux ne font pas spécifiquement référence aux matières ou installations nucléaires ou radioactives. Cependant, même ceux couvrant des domaines ayant trait à des sujets différents viennent étayer certains éléments juridiques communs s'appliquant au terrorisme nucléaire. Les quatre plus importants sont :

- l'identification des actes considérés comme des infractions,
- une prescription visant à ériger ces actes en délits en vertu du droit interne,
- une prescription visant à instaurer la compétence et soit à poursuivre, soit à extraditer les délinquants,
- l'établissement de mécanismes de coopération et d'assistance.

L'examen ci-après portera sur les instruments les plus pertinents relatifs au nucléaire.

### ***Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire***

Cette Convention est l'instrument multilatéral le plus récent dans le domaine de la sécurité nucléaire. Il a été ouvert à la signature en septembre 2005 et est entré en vigueur en juillet 2007. Le Préambule de la Convention exprime la préoccupation suscitée par la multiplication, dans le monde entier, des actes de terrorisme et relève « l'urgente nécessité de renforcer la coopération internationale entre les États pour l'élaboration et l'adoption de mesures efficaces et pratiques destinées à prévenir » les actes de terrorisme nucléaire. L'Article 1 de la Convention en précise le large champ d'application en définissant quatre termes

clés. Les définitions de la « matière radioactive », des « matières nucléaires », de « l'installation nucléaire » et d'un « engin » sont intégrées à l'Article 2, qui codifie un éventail d'infractions commises dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves, ou dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement. Ces infractions comprennent des actes de terrorisme liés à la mise au point de dispositifs nucléaires explosifs, de DDR (bombes dites sales) et des dommages causés à des installations nucléaires. La Convention instaure des infractions supplémentaires pour le fait de menacer, d'exiger et de tenter de commettre des actes de terrorisme nucléaire, de s'en rendre complice, de les organiser ou de les ordonner et d'y contribuer. L'Article 5 fait obligation aux États Parties d'ériger en infraction pénale au regard de leur législation nationale, les infractions visées à l'Article 2. Des articles supplémentaires de la Convention établissent un ensemble d'autres obligations, comprenant des mesures en vue de contrecarrer le terrorisme nucléaire, d'échanger des informations, de détecter et de prévenir les actes de terrorisme nucléaire et d'y faire face, de déterminer les autorités compétentes et d'indiquer les centres de liaison. Un certain nombre d'autres articles traitent des questions juridictionnelles et procédurales que soulève le fait d'appréhender et de poursuivre des personnes présumées avoir commis des infractions définies dans la Convention. Une obligation de « poursuivre ou extraire » (connue en droit international comme le principe *aut dedere, aut judicare*) est codifiée à l'Article 13. De très importantes obligations de neutraliser et d'assurer la protection de toute matière radioactive saisie au cours d'incidents d'éventuel terrorisme nucléaire sont énoncées à l'Article 18. Cet article fait aussi référence aux garanties et aux recommandations de l'AIEA applicables à la protection physique.

### *Traités régionaux relatifs aux zones exemptes d'armes nucléaires*

Cinq instruments régionaux ont été élaborés au cours des quatre décennies écoulées en vue d'exclure les armes nucléaires de zones déterminées du monde. Bien qu'elles soient axées sur la prolifération des armes nucléaires dans des États supplémentaires, certaines de leurs dispositions sont applicables à la sécurité nucléaire, notamment à la protection physique, à la prévention du trafic illicite de matières nucléaires et d'articles ou de technologies connexes et à la lutte contre le terrorisme nucléaire<sup>18</sup>. En raison des limites assignées à la longueur du présent article, les traités suivants (avec la date de leur entrée en vigueur) ne sont qu'énumérés pour de plus amples informations :

---

18. On trouvera une intéressante analyse de ces arrangements régionaux dans Tabassi, L., « Mise en œuvre et application sur le plan national des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 83, Vol. 1 (2009), pp. 31-63.

- Traité de Tlatelolco relatif à l'Amérique latine (1968) ;
- Traité de Rarotonga relatif au Pacifique Sud (1986) ;
- Traité de Bangkok relatif à l'Asie du Sud-Est (1997) ;
- Traité de Pelindaba relatif à l'Afrique (2009) ;
- Traité relatif à l'Asie centrale (2009).

### ***Résolution 1887 du Conseil de sécurité***

Adoptée le 24 septembre 2009, cette résolution a pour objet principal la question de la prolifération nucléaire. La résolution avait pour principale raison d'être d'appuyer les efforts en vue de maintenir et de renforcer le régime instauré par le TNP au cours du processus d'examen se terminant par la cinquième conférence d'examen du TNP en 2010. Cependant, la résolution contient aussi certaines mesures ayant trait à la sécurité nucléaire dont il convient de prendre note. Ces mesures ne sont pas obligatoires, étant donné que la résolution n'a pas été adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte.

Le Préambule, qui comporte 23 considérants, exprime la préoccupation visant la menace du terrorisme nucléaire (considérant 17), appuie la CPPMN et son amendement de 2005, ainsi que la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (considérant 20), reconnaît l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire (considérant 21) et réaffirme la précédente Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies (considérant 23).

Parmi les 29 paragraphes de son dispositif, la Résolution invite les États membres des Nations Unies à mener un certain nombre d'actions relatives à la sécurité nucléaire, notamment :

- Demande que soient prises des mesures de contrôle plus strictes visant les technologies sensibles (paragraphe 13) ;
- Encourage les États à prendre le protocole additionnel en considération lorsqu'ils prennent des décisions concernant des exportations (paragraphe 19) ;
- Invite tous les États à adhérer à la CPPMN et son amendement de 2005, ainsi qu'à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (paragraphe 21) ;
- Appuie la Résolution 1540 du Conseil de sécurité et son application (paragraphe 22-23) ;

- Engage à échanger les meilleures pratiques en matière de sécurité (paragraphe 24) ;
- Exhorte les États à se donner les moyens d'empêcher le trafic illicite de matières nucléaires (paragraphe 26) ;
- Prie instamment les États d'empêcher le financement de la prolifération nucléaire et de renforcer les contrôles à l'exportation (paragraphe 27) ;
- Manifeste l'intention de surveiller toute situation impliquant la prolifération, notamment à destination ou par des acteurs non étatiques (paragraphe 28).

### *Collection sécurité nucléaire*

Les documents d'orientation élaborés par l'AIEA dans cette collection, qui sont axés au premier chef sur le trafic illicite, ont été examinés dans la Partie II de cette étude. Cependant un certain nombre d'autres documents de la Collection sécurité nucléaire ont été publiés ou sont en cours d'élaboration, qui traitent de plus vastes questions de sécurité, notamment de la lutte contre le terrorisme nucléaire. Au nombre de ces derniers figurent notamment :

- Soutien de la chimie légale nucléaire (*Nuclear Forensics Support*, n° 2) ;
- Aspects de la protection des centrales nucléaires contre le sabotage qui touchent à l'ingénierie (*Engineering Safety Aspects of the Protection of Nuclear Power Plants Against Sabotage*, n° 4) ;
- Culture de sécurité nucléaire (*Nuclear Security Culture*, n° 7) ;
- Mesures de prévention et de protection face aux menaces internes (*Preventive and Protective Measures against Insider Threats*, n° 8) ;
- Élaboration, utilisation et tenue à jour de la **menace de référence** (*Development, Use and Maintenance of the Design Basis Threat*, n° 10) ;

- Détecter les événements mettant en jeu la sécurité nucléaire et y faire face (en cours d'élaboration (*Detection and Response to Nuclear Security Events*)).

Comme on le constatera, la Collection sécurité nucléaire finira par fournir aux États membres de l'AIEA et aux autres parties prenantes dans le domaine de la sécurité nucléaire le type d'orientations approfondies qui sont données pour la sûreté par les volumineux documents de la Collection sûreté nucléaire de l'Agence.

#### IV. Éléments juridiques applicables à la sécurité nucléaire

Comme le montre l'examen ci-dessus, la communauté nucléaire a récemment enregistré une activité considérable avec la promulgation d'instruments tant de « droit dur ou contraignant » que de « droit mou ou non contraignant » dans le domaine de la sécurité nucléaire. Alors que ces instruments peuvent être axés sur différents aspects de ce domaine, il est manifeste qu'un certain nombre d'éléments communs portant sur la sécurité nucléaire, ont bénéficié d'un haut degré de consensus auprès des États utilisant l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. La présente section, s'efforce de recenser les plus importants de ces éléments, avec mention des instruments ou documents sur lesquels ils se fondent<sup>19</sup>. Cet inventaire ne prétend pas être exhaustif, il ne représente qu'un cadre juridique qui se met en place pour la sécurité nucléaire. Les dix éléments suivants semblent bien établis dans un ensemble d'instruments obligatoires et de documents d'orientation non contraignants.

##### 1. Refus d'apporter un soutien au terrorisme nucléaire

**Élément** : Les États doivent s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des États non dotés d'armes nucléaires ou à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point ou de se procurer des dispositifs nucléaires explosifs ou des dispositifs de dispersion radiologique ou qui menaceraient d'en utiliser.

**Sources** : RCSNU 1540, para. 1 ; RCSNU 1373, para. 1 ; RCSNU 1887, préambule (considérant 17) ; TNP, Articles I et II ; CTN, Articles 2 et 7 ; Directives du NSG et du Comité Zangger ; Traité de Tlateloloco, Art. 1.1(b) ; Traité de Rarotonga, Article 3 ; Traité de Bangkok,

---

19. Ces dix éléments sont également relevés dans un autre article de ce volume. Voir Stoiber, C., « Le Conseil de sécurité des Nations Unies et le droit nucléaire », pp. 101-117 de cet ouvrage.

Article 4.3 ; Traité de Pelindaba, Article 3(c) ; Traité relatif à l'Asie centrale, Articles 3.1(c) et (d)(iii).

## 2. Cadre législatif

**Élément** : Les États doivent mettre en place un cadre législatif national pour la protection des matières radioactives nucléaires et autres et des installations connexes.

**Sources** : RCSNU 1540, para. 8(b) ; CSN, Article 7 ; Convention commune, Article 19 ; Code de conduite relatif aux sources radioactives, para. 8 ; CPPMN, Article 3 ; Amendement de la CPPMN, Article 8 ; INFCIRC 225, Section 4.2.1.

## 3. Organisme de réglementation

**Élément** : Les États doivent désigner un organisme chargé d'exercer le contrôle réglementaire de la mise en œuvre des mesures de sécurité nucléaire.

**Sources** : CSN, Article 8 ; Convention commune, Article 20 ; CPPMN, Article 5 ; INFCIRC 225, Section 4.2.3.2 ; Code de conduite relatif aux sources radioactives, para. 20-22.

## 4. Protection physique

**Élément** : Les États doivent adopter des prescriptions, notamment des procédures d'autorisation, en vue d'assurer un haut niveau de protection physique des matières nucléaires et des installations connexes contre le vol, l'utilisation non autorisée ou le détournement et contre le sabotage.

**Sources** : RCSNU 1540, Article 3(b) ; RCSNU 1887, para. 20 ; CSN, Préambule, para. (v) ; CTN, Article 8 ; CPPMN, Article 3 ; INFCIRC 225.

## 5. Mesures pour combattre le trafic illicite

**Élément** : Les États doivent établir des mesures, notamment de contrôle aux frontières, de contrôle de l'exportation et du transbordement et de police, afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre le trafic illicite de matières nucléaires et d'équipements et technologies connexes.

**Sources** : RCSNU 1540, para. 3(c) et (d) ; RCSNU 1887, para. 13 et 26 ; Directives du NSG et du Comité Zangger ; Code de conduite relatif aux

sources radioactives, para. 23-29 et Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives ; CTN ; CPPMN, Article 4.

## 6. **Criminalisation des infractions à la sécurité nucléaire**

**Élément** : Les États doivent inventorier les actes menaçant la sécurité nucléaire et les ériger en délits dans la législation nationale, assortis de sanctions pénales ou civiles appropriées aux infractions et à la mesure de la gravité de ces actes.

**Sources** : RCSNU 1373, para. 2(e) ; RCSNU 1540, para. 3(d) ; CCPMN, Article 7 ; Amendement de la CPPMN, nouvel Article 7 ; CTN, Articles 2 et 5.

## 7. **Délinquants à poursuivre ou à extraditer**

**Élément** : Les délits contre la sûreté nucléaire doivent être considérés comme des délits pouvant donner lieu à extradition, soit en vertu de tout traité d'extradition en vigueur, soit en vertu d'instruments internationaux, sous réserve de la législation et des procédures de l'État extradant<sup>20</sup>.

**Sources** : CPPMN Articles 11.1, 11.2 et 11.3 ; CTN, Articles 10 et 13.1, 13.2 et 13.3 ; RCSNU 1373, para. 3(g).

## 8. **Coopération et assistance**

**Élément** : Les États doivent, à la demande d'un autre État, coopérer et prêter leur concours à la récupération ou à la mise en sûreté et sécurité des matières radioactives nucléaires ou autres qui ont été illicitement obtenues ou détenues, ou en cas de situation d'urgence radiologique.

**Sources** : RCSNU 1373, para. 3 ; RCSNU 1540, para. 7 ; CPPMN, Article 5(2) ; Convention sur l'assistance, Article 2 ; CTN, Articles 7, 14, 18.2 et 18.3.

## 9. **Partage des informations et des meilleures pratiques**

**Élément** : Les États doivent échanger des informations concernant les menaces potentielles ou actions susceptibles de porter atteinte à la sécurité nucléaire, aussi rapidement et complètement que l'autorise leur

---

20. Voir également Bassiouni et Wise, « *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute Under International Law* » (L'obligation d'extrader ou de poursuivre en droit international), Martinus Nijhoff (1995).

législation nationale, s'agissant notamment des meilleures pratiques pour renforcer la sécurité.

**Sources :** CTN, Article 7.1(b) ; Code de conduite sur les sources de rayonnements, Article 12 ; CPPMN, Article 5.2 ; RCSNU 1887, para. 24.

## 10. Protection des informations sensibles

**Élément :** Les États doivent protéger la confidentialité des informations reçues d'autres États ou des organisations internationales compétentes, lorsqu'une demande de confidentialité a été faite.

**Sources :** RCSNU 1373, para. 2(f) ; CPPMN, Article 6 ; Code de conduite sur les sources de rayonnements, para. 17 ; CTN, Article 7.2.

## V. Perspectives

Comme cela a été signalé au début de l'étude, l'analyse ci-dessus démontre que le cadre juridique international applicable à la sécurité nucléaire a connu un important développement ces dernières années. Le régime, qui était assez étroitement ciblé sur la protection physique dans le commerce international, a évolué pour couvrir de plus larges prescriptions applicables directement aux actions menées au plan national en vue de faire face aux menaces du trafic illégitime et du terrorisme nucléaire. On s'attend à ce que cette évolution se poursuive dans les trois domaines analysés dans la présente étude. Et, comme cela a été souligné, ces domaines sont étroitement liés et doivent être traités ensemble afin de dégager les synergies et d'éviter la confusion ou les conflits.

En conclusion de cette étude, il peut être utile de cerner quelques défis, peu nombreux mais importants, qu'il faudra relever afin de renforcer le cadre juridique international régissant la sécurité nucléaire.

Premièrement, la diversité des instruments contraignants et non contraignants couvrant des aspects différents, mais néanmoins connexes de la sécurité nucléaire peut poser des problèmes de cohérence de l'interprétation et d'efficacité de la mise en œuvre par les autorités nationales et les organisations internationales. Il faudra que des juristes et des experts techniques contribuent activement à trouver des moyens de parvenir à harmoniser davantage les divers instruments et documents.

Deuxièmement, pour une application efficace du cadre juridique, il sera nécessaire de coordonner les actions et les compétences d'un vaste ensemble de personnes et d'entités ayant des responsabilités en rapport avec la sécurité



nucléaire. Au nombre de ces personnes figurent notamment des juristes et des experts techniques, des agents de police, des agents de contrôle aux frontières et des services de l'immigration, des spécialistes du renseignement, des parlementaires, des responsables de la réglementation, des officiers ministériels, des représentants de l'industrie, des fonctionnaires des affaires étrangères et des responsables des plans d'intervention d'urgence, des représentants d'organisations non gouvernementales et universitaires, la presse et les médias et, pour finir, le public. Des mécanismes permettant de réunir périodiquement ces diverses parties afin de mieux comprendre comment leurs efforts individuels peuvent contribuer à la mise en œuvre du cadre juridique, revêtiront de l'importance<sup>21</sup>. L'usage créatif des outils modernes d'information et de communication sera aussi déterminant pour permettre des contacts permanents.

Troisièmement, il faut pouvoir disposer de ressources suffisantes pour mettre en œuvre les mesures stipulées dans les divers instruments. De nombreux États réclameront une assistance technique, juridique et financière pour mettre en place les moyens humains et techniques requis pour exécuter leurs engagements et appliquer les meilleures pratiques. Des organismes officiels (tels que l'AIEA et les gouvernements nationaux) et des organisations non gouvernementales devront contribuer à ces efforts. Il faudra améliorer la coordination pour éviter les doubles emplois et le manque d'efficacité dans l'utilisation de ressources limitées.

Quatrièmement, le partage d'informations à jour et exactes sur les menaces pesant sur la sécurité nucléaire et d'autres conditions pertinentes revêtira de l'importance tant pour la prévention des incidents concernant la sécurité nucléaire que pour les interventions afin d'y faire face. Une large part de ces informations est de nature à être sensible. Ainsi, il est normal que les gouvernements nationaux répugnent à partager largement de telles informations. Cependant, il devrait être possible de trouver des moyens de donner rapidement accès aux informations pertinentes à ceux qui en ont un besoin manifeste pour prendre des mesures efficaces afin d'empêcher des incidents engageant la sécurité ou y faire face.

Enfin, avec la convocation du Sommet sur la sécurité nucléaire mentionné dans la partie introductive et l'engagement de convoquer à nouveau un

---

21. Les réunions ou conférences périodiques d'examen associées aux divers instruments nucléaires internationaux peuvent offrir une telle tribune. Voir une analyse des questions que posent de telles réunions dans Stoiber, C., « Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives », *Bulletin de droit nucléaire* n° 83, Vol. 1, (2009), OCDE/AEN, pp. 5-30.

sommet en Corée du Sud en 2012, il est clair que la sécurité nucléaire continuera à bénéficier d'une attention politique de haut niveau sur une base globale. Les juristes nucléaires seront par conséquent en permanence à même et responsables de contribuer au développement et à l'amélioration du cadre juridique pour assurer la protection des matières nucléaires et autres matières radioactives et prévenir le sabotage des installations nucléaires.

Ce qui ressort clairement de cette brève énumération, c'est que, pour relever ces défis, il faudra que la communauté du droit nucléaire international s'emploie à apporter une contribution sérieuse dans un avenir prévisible.

# Le système de garanties de l’AIEA

*par Laura Rockwood\**

**L**a non-prolifération nucléaire est un régime complexe d’instruments variés et évolutifs et de mesures destinés à prévenir et à détecter la prolifération des armes nucléaires. Elle comprend notamment des traités régionaux et globaux sur la non-prolifération, le contrôle des exportations, la protection physique, des mesures visant à détecter et décourager le trafic illicite de matières nucléaires et autres matières radioactives, et à la vérification internationale. Pris ensemble, ces instruments et mesures, s’ils sont effectivement mis en œuvre, contribuent à mettre en place un maillage fin qui permet de réduire le risque de prolifération des armes nucléaires via les actions d’États et d’acteurs non-étatiques. La pierre angulaire de ce régime est le système de garanties de l’Agence internationale de l’énergie atomique (ci-après « l’Agence » ou l’AIEA). Cet article décrit le cadre juridique des garanties de l’AIEA et la façon dont le système s’est développé.

## **A. Cadre juridique**

### ***I. Statut de l’AIEA***

Le système des Garanties de l’AIEA est fondé sur les dispositions du Statut de l’Agence entré en vigueur le 29 juillet 1957. À l’origine, l’AIEA devait être une sorte de courtier de l’assistance et du commerce nucléaires contrôlés. Il était prévu que la majorité des accords de garanties dépendrait de la responsabilité de l’Agence en application de l’Article II en vue « [d’] assurer, dans la mesure du

---

\* Chef de la Section de la non-prolifération et des organes directeurs, Bureau des affaires juridiques de l’Agence internationale de l’énergie atomique. Les vues exprimées ici sont celles de l’auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l’AIEA.

possible, que l'aide fournie par, ou à travers elle, ne soit pas utilisée à des fins militaires ». Toutefois, le Statut a été rédigé de manière à permettre une certaine croissance et flexibilité au sein du système.

L'Article III.A.5 autorise l'Agence à établir et à appliquer des garanties visant à s'assurer que les projets réalisés ou favorisés par l'Agence dans le domaine de l'énergie nucléaire ne sont pas détournés de manière à servir à des fins militaires (une exigence à l'égard de laquelle l'Article XI.F.4 indique plus spécifiquement : l'assistance fournie ne doit pas être utilisée de manière à servir à des fins militaires, et le projet doit être soumis aux garanties prévues à l'Article XII dans la mesure où l'accord précise spécifiquement la pertinence de contrôles particuliers). En outre, l'Article III.A.5 autorise l'AIEA à appliquer des garanties à tout arrangement bilatéral ou multilatéral, à la demande des parties, et à toute activité nucléaire d'un État, à la demande dudit État.

L'Article XII du Statut expose les caractéristiques fondamentales des garanties de l'Agence en trois paragraphes :

1. les droits et responsabilités que l'Agence a dans l'exercice de garanties, dans la mesure correspondant à la situation spécifique :
  - examiner la conception des équipements et installations spécialisées ;
  - exiger le maintien et la production de relevés d'opérations en vue d'aider à assurer la comptabilité et le contrôle des matières brutes et matières fissiles spéciales ;
  - exiger la présentation de rapports ;
  - mandater des inspecteurs sur le territoire de l'État, inspecteurs désignés par l'Agence, après consultation de l'État ou des États concernés, devant bénéficier d'un accès en tout temps à tous les lieux, à toutes les données et à toute personne qui, en raison de sa profession, s'occupe de matières, équipements ou installations à l'égard desquelles le présent Statut requiert des garanties, le cas échéant, pour tenir compte des matières nucléaires et déterminer s'il y a conformité avec l'engagement pris de ne pas en faire usage dans la poursuite de fins militaires et avec d'autres conditions prescrites dans l'accord ;
  - imposer certaines sanctions.

2. L'exigence selon laquelle l'Agence établit un corps d'inspecteurs, dont les fonctions générales sont spécifiées dans le statut (y compris pour le droit d'accès).
3. Les mesures à la disposition des inspecteurs, par le Directeur général et par le Conseil des gouverneurs dans le cas où un État se trouverait en violation de son accord de garanties, y compris faire appel à l'État pour remédier à la non-conformité, rapporter une telle situation de non-conformité aux États membres de l'Agence, au Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies et imposer certaines sanctions.

## **II. *Traité et obligations d'accord de fourniture***

### **1. Assistance fournie par l'Agence**

L'Article III.A.5 du Statut prévoit l'application de garanties de l'Agence à l'assistance fournie par l'AIEA. Comme indiqué dans l'Article XI.F du Statut, l'assistance peut être fournie aux États membres de l'Agence par l'AIEA dans le cadre de tout projet de recherche sur, ou de développement ou d'application pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques. L'assistance fournie à de tels projets peut prendre la forme de matières fissiles spéciales ou autres, de services, d'équipements et/ou d'installations. Ces projets, qui sont administrés par le Département de coopération technique de l'AIEA, entraînent normalement la conclusion de deux documents : d'une part, une entente d'approvisionnement entre un État fournisseur, l'État destinataire et l'Agence et d'autre part, un accord de projet entre l'Agence et l'État destinataire qui, entre autres dispositions, requiert l'application de garanties de l'Agence, le cas échéant. Il en est ainsi, par exemple, lorsque le projet comprend la fourniture de matières ou d'installations nucléaires.

### **2. Traités multilatéraux et bilatéraux**

#### **a. *Le TNP***

Le premier traité mondial appelant à des garanties de l'AIEA a été le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur le 5 mars 1970. L'Article III.1 du TNP impose à chaque État non-doté d'armes nucléaires (ENDAN)<sup>1</sup> à accepter les garanties stipulées dans un accord devant être conclu

---

1. L'Article IX.3 du TNP définit un État doté d'armes nucléaires (EDAN) comme tout État ayant fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou tout autre dispositif nucléaire explosif avant le 1<sup>er</sup> janvier 1967 ; on dénombre ainsi cinq

avec l'AIEA conformément à son Statut, sur toutes les matières brutes ou matières fissiles spéciales dans toutes les activités nucléaires pacifiques sur son territoire, sous sa juridiction ou entreprises sous son contrôle en tout lieu, dans le but exclusif de vérifier que ces matières ne sont pas détournées vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Les accords de garanties qui sont exigés en vertu de l'Article III.1 sont dénommés « Accords de garanties intégrales » ou, plus communément, « Accords de garanties généralisées » (AGG).

En outre l'Article III.2 du TNP impose à chaque État partie au TNP de ne pas fournir de matières brutes ou matières fissiles spéciales, équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de matières fissiles spéciales, à un ENDAN à des fins pacifiques à moins que la matière brute ou les matières fissiles spéciales ne soient soumises aux garanties de l'Agence. Il n'existe aucune exigence de cet ordre en ce qui concerne les exportations vers les États dotés.

La négociation du TNP a entraîné la revendication par un certain nombre d'États d'un intérêt à conserver le droit d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins militaires non-explosives, en particulier la propulsion nucléaire navale. En outre, le traité prévoit la possibilité pour les ENDAN de jouir des avantages potentiels des applications pacifiques de dispositifs explosifs nucléaires, mais pas nécessairement de l'accès aux dispositifs explosifs nucléaires eux-mêmes ou à la technologie qui y correspond.

#### *b. Le Traité de Tlatelolco*

Le premier traité régional sur la non-prolifération et une zone exempte d'armes nucléaires est le Traité interdisant les armes nucléaires en Amérique latine, qui a été ouvert à la signature à Tlatelolco au Mexique, le 14 février 1967 et est entré en vigueur pour les États de la zone d'application. L'Article 1<sup>er</sup> du traité exige de toutes les parties qu'elles aient recours exclusivement à des fins pacifiques aux matières et installations nucléaires qui relèvent de leur compétence et à interdire et à empêcher sur leurs territoires respectifs (a) l'essai, l'utilisation, la fabrication, la production ou l'acquisition par un moyen quelconque des armes nucléaires par les parties elles-mêmes, directement ou indirectement, au nom de quelqu'un d'autre ou de toute autre manière et (b) la réception, le stockage, l'installation, le déploiement et toute forme de possession de toute arme

---

EDAN : la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union soviétique (aujourd'hui la Fédération de Russie).

nucléaire, directement ou indirectement, par les parties elles-mêmes, par toute personne en leur nom ou de toute autre manière.

Les Articles 12-18 du Traité de Tlatelolco mettent en place un système de contrôle aux fins de vérifier le respect de l'obligation issue du traité d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins exclusivement pacifiques. Dans ce système, une partie au Traité de Tlatelolco doit conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux avec l'AIEA pour l'application de ses garanties à ses activités nucléaires. Comme pour le TNP, le Traité de Tlatelolco envisage également la possibilité d'applications pacifiques des explosions nucléaires menées par un État doté d'armes nucléaires (EDAN). Toutefois, contrairement au TNP, le Traité de Tlatelolco ne contient pas une exigence de garanties comme condition de fourniture de produits nucléaires.

Il existe deux protocoles additionnels au Traité de Tlatelolco. Le Protocole additionnel I du traité est ouvert à tout État qui possède des territoires dans la zone d'application du traité pour lesquels il assume, *de jure* ou *de facto*, la responsabilité internationale (États-Unis, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) et exige de l'État qu'il conclut un accord de garanties s'agissant de ces territoires. Le Protocole additionnel II est ouvert aux cinq États dotés et contient un engagement à ne pas utiliser ou menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les parties au Traité de Tlatelolco (dénommé « garanties de sécurité négatives »).

c. *Le Traité de Rarotonga*

Le Traité pour une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud (Traité de Rarotonga) a été ouvert à la signature en 1985 et est entré en vigueur le 11 décembre 1986. L'Article 8 du traité, qui établit le système de contrôle sur la base du traité, exige l'application de garanties par l'AIEA aux activités nucléaires pacifiques, aux termes d'un accord requis dans le cadre du TNP ou d'une portée équivalente. Contrairement au TNP et au Traité de Tlatelolco, aucun explosif nucléaire ou dispositif explosif nucléaire n'est autorisé dans la zone d'application du traité. En ce qui concerne les exportations, l'Article 4 du Traité de Rarotonga exige de chaque partie qu'il ne fournisse ni matière brute ni matières fissiles spéciales, équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de matières fissiles spéciales à des fins pacifiques à tout EDAN sauf sujet à garanties de l'AIEA, ou à tout EDAN sauf en cas d'accord de garanties avec l'AIEA. En vertu de ce même article, chaque État partie s'engage expressément à soutenir un système international efficace de non-prolifération fondé sur le TNP et le système de garanties de l'AIEA.

Le Traité de Rarotonga comprend trois protocoles : le protocole 1 est similaire au Protocole additionnel I du Traité de Tlatelolco et est ouvert aux États assumant la responsabilité internationale pour des territoires situés dans la zone dénucléarisée du Pacifique Sud (États-Unis, France et Royaume-Uni). Les protocoles 2 et 3 sont ouverts aux cinq États dotés. Le Protocole n° 2 contient un engagement à ne pas utiliser ou menacer d'utiliser des engins explosifs nucléaires contre toute partie au traité ou tout territoire situé dans la zone pour lequel il est internationalement responsable. Le Protocole n° 3 contient un engagement à ne pas tester quelque dispositif nucléaire explosif que ce soit dans la zone.

*d. Le Traité de Bangkok*

Le Traité pour une zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud (Traité de Bangkok) a été ouvert à la signature de tous les États d'Asie du Sud, à savoir le Brunei Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam, le 15 décembre 1995, à Bangkok, et est entré en vigueur le 27 mars 1997. En vertu de ce traité, chaque État partie s'engage à utiliser exclusivement à des fins pacifiques les matières et installations nucléaires qui sont sur son territoire et les zones sous sa juridiction et son contrôle et de conclure un accord avec l'AIEA pour l'application de garanties intégrales à ses activités nucléaires pacifiques. Le traité interdit également l'exportation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales, ou de matériel ou équipements spécialement conçus ou préparés, à tout ENDAN, sauf signataire d'un accord de garanties intégrales et à tout État doté, en conformité avec les accords de garanties applicables de l'AIEA. Le système de contrôle mis en place dans le cadre du Traité de Bangkok a également un mécanisme permettant à un État partie à demander qu'une mission d'enquête soit envoyée à un autre État partie en vue de clarifier et de résoudre une situation qui serait jugée ambiguë ou pouvant donner lieu à des doutes quant à sa conformité à l'égard des dispositions du traité. Le Traité de Bangkok inclut un protocole sur les garanties négatives de sécurité ouvert à la signature des États dotés.

*e. Le Traité de Pelindaba*

Le Traité pour une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) a été ouvert à la signature au Caire, en Égypte, le 11 avril 1996. Conformément à ce traité, chaque partie s'engage à ne pas entreprendre d'activité de recherche, développement, fabrication de stocks ou d'acquérir, posséder ou exercer un contrôle sur tout dispositif nucléaire explosif par quelque moyen que ce soit et où que ce soit ; à ne rechercher ni à recevoir une aide quelconque dans la recherche sur le développement, la fabrication, le



stockage, l'acquisition ou la possession d'engins explosifs nucléaires, et de ne pas prendre de mesures pour aider ou encourager la recherche en matière, le développement, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la possession d'engins explosifs nucléaires. Les parties s'engagent également à interdire le stationnement d'armes nucléaires sur leur territoire et à interdire l'essai de tout dispositif explosif nucléaire sur leur territoire. En ce qui concerne les garanties, chaque État partie s'engage à mener toutes les activités pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire au titre des mesures strictes de non-prolifération en vue de fournir l'assurance d'utilisations exclusivement pacifiques, à conclure un accord de garanties avec l'AIEA et à ne pas exporter de matières brutes ou de matières fissiles spéciales, matériels ou équipements spécialement conçus ou préparés sauf vers un ENDAN faisant l'objet d'un accord de garanties intégrales. Trois protocoles accompagnent le Traité : le Protocole I, qui est ouvert à la signature par les cinq États dotés, requiert des États qu'ils n'utilisent ni ne menacent d'utiliser un dispositif nucléaire explosif contre une partie au traité ou dans la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique ; le Protocole II, également ouvert à la signature des cinq États dotés, engage les parties à ne pas tester, aider ou encourager à l'expérimentation d'un dispositif nucléaire explosif dans la zone, et le Protocole III, qui est ouvert à tous les États ayant des territoires situés dans la zone dont ils assument *de jure* ou *de facto* la responsabilité internationale, exige, entre autres, l'application des garanties à ces territoires.

*f. Le traité CANWFZ (ou de Semipalatinsk)*

Le traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (CANWFZ) a été signé le 8 septembre 2006 par le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan, à Semipalatinsk, au Kazakhstan. Le traité qui est entré en vigueur le 21 mars 2009, a créé la première zone dénucléarisée dans l'hémisphère Nord et la première bordée par deux États dotés. Comme pour la ZEAN d'autres traités, les parties s'engagent à ne pas entreprendre de recherche, développer, fabriquer des stocks ou acquérir, posséder ou exercer un contrôle sur tout dispositif nucléaire explosif par quelque moyen que ce soit où que ce soit ; à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque dans la recherche sur le développement, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la possession de tout dispositif nucléaire explosif, et de ne pas prendre de mesures pour aider ou encourager la recherche sur le développement, la fabrication, le stockage ou l'acquisition ou la possession d'un engin nucléaire explosif. Les parties s'engagent également à interdire le stationnement d'armes nucléaires sur leur territoire et à interdire l'essai de tout dispositif nucléaire explosif sur leur territoire. En ce qui concerne les garanties, chaque État partie s'engage à n'utiliser des matières et installations nucléaires qu'à des fins pacifiques, à conclure avec l'AIEA, si cela n'a pas déjà été fait, un AGG. Par ailleurs, le traité CANWFZ impose également à chaque État partie à

conclure un Protocole additionnel (PA) ainsi que d'un AGG (voir ci-dessous) et de ne pas exporter de matière brute ou de matières fissiles spéciales, d'équipement ou de matériel spécialement conçus ou préparés à un ENDAN moins que cet État ait conclu avec l'AIEA un AGG et un PA. Un protocole est associé au traité et est ouvert à la signature des cinq États dotés ; il contient des assurances négatives de sécurité et un engagement à ne contribuer à aucun acte qui constitue une violation du traité ou du protocole.

*g. L'accord Argentine/Brésil*

Les Gouvernements de l'Argentine et le Brésil ont conclu un accord en 1990 demandant la création d'une inspection bilatérale (ABACC – l'Agence argentino-brésilienne de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires) et la conclusion d'un accord global avec l'AIEA pour l'application de garanties à toutes les matières nucléaires dans les activités nucléaires en Argentine et au Brésil.

### **3. À la demande d'un État**

Cette disposition du Statut vise les accords entre l'AIEA et un État conclus à la demande de cet État, généralement en raison d'accords d'approvisionnement avec d'autres États, qui insistent sur les garanties en tant que condition de fourniture assurant que l'échange nucléaire n'a aucune fin d'ordre militaire. Cette disposition sert également de base pour la conclusion et l'exécution des Accords d'offres volontaires (AOV) conclus avec les cinq États dotés.

## **III. Documents de base**

### **1. INFCIRC/66/Rev.2**

Le premier document de garanties (INFCIRC/26) a été élaboré par les gouvernements intéressés et le Secrétariat entre 1959 et 1960 et approuvé par le Conseil des gouverneurs le 31 janvier 1961. Il contient les principes et les modalités d'application des garanties aux petits réacteurs. Ce document a été étendu à des réacteurs de plus grande capacité par décision du Conseil le 26 février 1964. En 1964 et 1965, une version révisée du document relatif aux garanties a été élaborée par un groupe d'experts gouvernementaux et approuvé par le Conseil après approbation à l'unanimité par la Conférence générale en septembre 1965 (INFCIRC/66). L'Annexe I de l'INFCIRC/66, qui contient des dispositions pour les usines de retraitement, a été approuvée par le Conseil en 1966, et l'Annexe II, qui contient des dispositions pour les matières nucléaires contrôlées dans les usines de conversion et de fabrication de combustible, a été adoptée par le Conseil en 1968. Avec ses deux annexes, le document relatif aux

garanties est désormais dénommé INFCIRC/66/Rev.2. Ses dispositions sont intégrées par renvoi dans l'accord de garanties.

En juin 1961, le Conseil des gouverneurs a adopté un document dénommé le document inspecteurs [GC(V)/INF/39, annexe], élaboré avec l'aide d'experts gouvernementaux, et qui couvre quatre différents domaines d'activités d'inspection, y compris la désignation des inspecteurs de l'Agence, la notification des inspections, la conduite de l'inspection et les droits d'accès ainsi que les privilèges et immunités des inspecteurs. Ce document est également intégré par renvoi dans les accords du type INFCIRC/66 (les dispositions comparables dans les accords de garanties généralisées sont incluses dans le texte des accords eux-mêmes). Ainsi, le document inspecteurs n'est pertinent que pour les accords conclus en vertu de l'INFCIRC/66/ Rev.2.

Les accords de garanties du type INFCIRC/66 constituaient à l'origine un engagement de base de la part de l'État ou des États parties à l'accord à ne pas utiliser n'importe quel élément sous garantie à des fins militaires. Comme on le verra ci-dessous, après 1974, cet engagement a été élargi afin de limiter l'utilisation de tout article sous garantie à des fins pacifiques et à interdire l'utilisation de ces articles pour la fabrication de toute arme nucléaire, ou pour toute autre fin militaire ou pour la fabrication de tout autre dispositif nucléaire explosif.

## **2. INFCIRC/153 (corrigé)**

En 1970, le Conseil des gouverneurs a créé un Comité des garanties (Comité 22) pour le conseiller sur le contenu des accords de garanties conclus entre les parties ENDAN au TNP et l'AIEA. La participation au Comité est ouverte à tous les États membres de l'Agence et comprend, en plus de nombreux États parties au TNP, des États qui n'étaient pas parties, comme la France, l'Inde et le Pakistan. Le Comité des sauvegardes a élaboré un document intitulé « Structure et contenu des accords entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », que le Conseil a approuvé en 1972, et a prié le Directeur général à l'utiliser comme base de négociation des accords de garanties en vertu du TNP. Le document a été publié par l'Agence sous la dénomination INFCIRC/153 (corrigé).

L'INFCIRC/153 a également servi de base pour la structure et le contenu des accords de garanties généralisées conclus conformément au Traité de Tlatelolco et est considéré comme la norme pour les accords de garanties dans le cadre du Traité de Rarotonga, le Traité de Pelindaba et le Traité de Bangkok. En outre, il fournit une base pour la négociation du premier accord de garanties étendues unilatérales avec l'Albanie, un accord global en dehors du TNP avec

l'Ukraine<sup>2</sup> et l'accord de garanties quadripartite conclu avec l'Argentine et le Brésil.

L'engagement de base de l'État en vertu d'un AGG suit le libellé du TNP. Dans ces accords, l'État s'engage à accepter des garanties sur toutes les matières brutes ou les matières fissiles spéciales dans toutes les activités nucléaires pacifiques menées sur son territoire et relevant de sa juridiction ou son contrôle en quelque lieu que ce soit, dans le but de vérifier que ce matériel n'est pas utilisé pour des armes nucléaires ou tout autre dispositif nucléaire explosif<sup>3</sup>. Pour sa part, l'AIEA a le droit et l'obligation de veiller à ce que tout le matériel soit placé sous garantie, conformément à l'accord, c'est-à-dire, de vérifier qu'il n'y a pas de détournement de matières nucléaires déclarées à des fins interdites et qu'il n'y a pas de matières ou d'activités nucléaires non déclarées sur le territoire de l'État.

La découverte d'un programme d'armement nucléaire clandestin en Irak, la difficulté persistante à vérifier le rapport initial de la République démocratique populaire de Corée (RPDC) à l'entrée en vigueur de son AGG sur la base du TNP et la décision du gouvernement de l'Afrique du Sud de renoncer à son programme d'armes nucléaires et à adhérer au TNP, ont collectivement provoqué un effort ambitieux de la part des États membres de l'AIEA et du Secrétariat pour renforcer le système de garanties.

Motivé par ces événements, entre 1991 et 1993, le Conseil a confirmé l'autorité de l'AIEA s'agissant des AGG pour vérifier non seulement l'exactitude, mais aussi le caractère exhaustif des déclarations des États concernant les matières et installations nucléaires, en vue de s'assurer qu'il n'y a pas de détournement à des fins prosrites de matières nucléaires dans l'État, que ces matières soient déclarées ou non. Le Conseil a également confirmé le droit de l'AIEA d'avoir un accès rapide à des informations sur la conception des installations nucléaires et son droit permanent à vérifier ces informations. En outre, le Conseil a confirmé l'autorité de l'AIEA pour utiliser : la surveillance de l'environnement, un nouvel outil développé par l'AIEA au cours de ses acti-

- 
2. L'Ukraine a depuis lors conclu un AGG sur la base du TNP.
  3. Il est à noter qu'en vertu du TNP, même si toutes les utilisations explosives de matières nucléaires sont interdites par l'AGG, toutes les utilisations militaires de matières nucléaires ne sont pas interdites. Toutefois, si un État AGG souhaite retirer des matières nucléaires de l'accord pour une utilisation dans une activité militaire non-interdite, telle que la propulsion nucléaire de sous-marins, il doit d'abord s'entendre avec l'AIEA sur les modalités permettant de s'assurer que le matériel n'est retiré du régime des garanties que dans le cadre de cette utilisation.

vités de vérification en Iraq mandatées par le Conseil de sécurité et permettant la détection des activités d'enrichissement et de retraitement non déclarées ; l'imagerie par satellite et toute autre information à sa disposition, qu'il s'agisse de sources ouvertes ou de moyens techniques nationaux (services de renseignement).

En juin 1993, le Conseil des gouverneurs a prié le Directeur général de lui soumettre des propositions concrètes pour l'évaluation, le développement et l'expérimentation de mesures pour renforcer les garanties et améliorer leur rentabilité. En réponse à cette demande, le Secrétariat de l'AIEA a lancé en décembre 1993, le « Programme 93+2 ».

Au cours des deux années suivantes, le Secrétariat a identifié un ensemble complet de mesures d'efficacité et de renforcement, pour un meilleur accès à l'information, un accès physique accru aux sites et la maximisation de l'efficacité et de la rentabilité du système actuel des garanties de l'INFCIRC/153 (GOV/2807) et en a fait part au Conseil pour examen en juin 1995.

Les mesures sont divisées en deux parties : la première partie, qui comprend des mesures qui pourraient, selon le Secrétariat, être mises en œuvre sous l'autorité juridique existante, et la seconde partie, qui comprend des mesures qui étaient perçues comme exigeant une autorité juridique complémentaire. Le Conseil a pris note du plan du Directeur général visant à mettre en œuvre au plus tôt les mesures relevant de l'autorité existante, ce qui indique l'assentiment du Conseil à l'interprétation juridique du Secrétariat quant aux droits dont bénéficie l'Agence en matière d'accès à l'information et aux sites, et a exhorté les États parties à des accords de garanties généralisées à coopérer avec le Secrétariat afin de faciliter cette mise en œuvre. Le Conseil a également chargé le Secrétariat d'élaborer un instrument juridique pour la mise en œuvre des mesures de seconde partie.

### **3. Modèle de protocole additionnel – INFCIRC/540 (corrigé)**

Entre juin 1995 et juin 1996, le Secrétariat de l'AIEA, en étroite consultation avec les États membres de l'Agence, a développé pour la considération du Conseil un projet de protocole additionnel aux accords de garanties permettant de bénéficier de cette autorité complémentaire. Ce projet a servi de base aux délibérations du Comité 24, comité institué par le Conseil des gouverneurs pour négocier et lui présenter un modèle de protocole. Le 15 mai 1997, le Conseil des gouverneurs, lors d'une session extraordinaire, a approuvé le modèle d'un instrument juridique conçu pour favoriser l'efficacité et améliorer l'efficacité du système de garanties de l'AIEA : le modèle de protocole additionnel aux

accords entre les États et l'AIEA relatif à l'application de garanties [INFCIRC/540 (corrigé)].

Le texte du modèle de protocole additionnel se compose d'un préambule, dix-huit articles et deux annexes. La langue du préambule reflète l'épine dorsale de la négociation : la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, le désir de renforcer l'efficacité et améliorer l'efficience du système des garanties de l'Agence et, d'autre part, l'obligation de maintenir la fréquence et l'intensité des activités à un minimum compatible avec cet objectif. Les mesures prévues dans le modèle de protocole additionnel incluent :

- l'information sur, et l'accès des inspecteurs à tous les aspects du cycle du combustible nucléaire d'un État, des mines d'uranium aux déchets nucléaires et tout autre lieu où des matières nucléaires destinées à des utilisations non-nucléaires sont présentes ;
- l'information sur, et l'accès des inspecteurs dans un délai court à, l'ensemble des bâtiments d'un site nucléaire ;
- l'information sur, et les mécanismes d'inspection pour, les activités de recherche et développement liées au cycle du combustible ;
- l'information sur la fabrication et l'exportation de technologies nucléaires sensibles et les mécanismes d'inspection pour la fabrication et les lieux d'importation ;
- la collecte d'échantillons sur l'environnement au-delà de lieux déclarés lorsque cela est jugé nécessaire par l'AIEA ; et
- des arrangements administratifs visant à améliorer le processus de désignation des inspecteurs, la délivrance de visas à entrées multiples (nécessaires pour les inspections inopinées) et l'accès de l'AIEA aux moyens modernes de communications.

L'Article 1<sup>er</sup> du modèle de protocole additionnel établit la relation entre un PA et l'accord de garanties. Il prévoit que l'accord et les PA doivent être lus comme un document unique avec, en cas de conflit, les dispositions du protocole additionnel en vigueur.

Un PA, en association avec l'AGG de l'État, offre une image aussi complète que possible de la production et de la détention par cet État de matières nucléaires brutes, des activités de transformation des matières nucléaires (pour des applications nucléaires et non-nucléaires), et certains

éléments de l'infrastructure qui soutiennent directement l'état actuel ou prévu du cycle du combustible nucléaire. L'« accès complémentaire » accru, renforce non seulement la capacité de l'AIEA de vérifier les matières et activités nucléaires déclarées, mais il aide aussi à fournir l'assurance que les activités nucléaires non déclarées ne sont pas dissimulées dans des sites nucléaires déclarés ou à d'autres endroits sur le territoire.

#### **4. Accord de privilèges et immunités – INFCIRC/9/Rev. 2**

Les inspecteurs de garanties de l'Agence ont droit à certains privilèges et immunités dans l'exercice de leurs responsabilités. L'Article XV.A du Statut de l'Agence prévoit que le personnel de l'Agence jouit des privilèges et immunités qui sont nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions en rapport avec l'Agence, privilèges et immunités qui sont énoncés dans l'accord sur les privilèges et immunités de l'Agence (INFCIRC/9/Rev.2). Les dispositions pertinentes de cet accord sont intégrées par renvoi dans les accords de garanties. Ils comprennent l'immunité de juridiction pour les déclarations orales ou écrites et tous les actes accomplis par un inspecteur dans sa capacité officielle, l'immunité d'arrestation ou de détention en capacité non-officielle, l'immunité d'arrestation ou de détention pour les actes officiels et non-officiels se produisant au cours d'une mission, de l'inviolabilité des papiers et des documents et de la liberté de saisie de bagages personnels.

Ces privilèges et immunités sont étendus aux inspecteurs non seulement par le pays dans lequel une inspection a lieu, mais aussi par les États membres par lesquels transitent les inspecteurs sur leur chemin vers et à partir de ce pays. Il convient de noter que l'AIEA a toujours pris la position que le Statut prévoit une obligation pour les États membres d'accorder des immunités telles que définies dans l'INFCIRC/9/Rev.2 et que la non-acceptation de cet accord ne réduit pas l'obligation d'un État membre d'accorder aux inspecteurs les immunités nécessaires pour leur permettre de remplir leurs missions efficacement.

#### ***IV. Décisions et pratiques du Conseil des gouverneurs de l'AIEA***

Le cadre juridique des garanties de l'AIEA est composé non seulement des instruments juridiques, tels que les documents visés ci-dessus, mais aussi des décisions et pratiques du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Certaines des décisions les plus importantes sont visées ci-dessus. Un certain nombre d'autres mesures importantes prises par le Conseil dans le cadre de l'interprétation des accords de garanties de l'Agence sont décrits ci-dessous.

##### **1. Durée et résiliation des accords INFCIRC/66 (GOV/1621)**

Le paragraphe 16 de l'INFCIRC/66/Rev.2 fait référence à l'opportunité d'un maintien des garanties à l'égard des matières fissiles spéciales produites et des matériaux qui leur sont substituées. En 1973, le Conseil s'est déclaré préoccupé par la nécessité de contrôler ces matières après l'expiration d'un accord de garanties. En conséquence, depuis 1974, la durée des accords de type 66 est liée à l'utilisation réelle dans l'État bénéficiaire des matériaux ou des articles fournis, plutôt qu'à des périodes de temps fixées. En vertu de ces accords, des garanties doivent se poursuivre sur tous les produits sous garantie, y compris les générations ultérieures de matières nucléaires produites issues de matières ou d'installations sous garantie, jusqu'à ce que les garanties prennent fin en conformité avec les révisions de l'INFCIRC/66/Rev.2.

## **2. Nature de l'engagement d'« absence d'utilisation militaire »**

Comme indiqué plus haut, les premiers accords de garanties conclus en conformité avec l'INFCIRC/66/Rev.2 contenaient un engagement de l'État de ne pas utiliser les articles sous garantie « à des fins militaires ». Après l'essai indien d'un soi-disant « pacifique » dispositif nucléaire explosif en 1974, le Directeur général a proposé et le Conseil a accepté, une interprétation de cette engagement s'opposant à l'utilisation d'articles sous garantie pour tout dispositif nucléaire explosif, qu'ils soit destiné à des fins pacifiques ou non pacifiques, en raison de l'impossibilité technique de faire la distinction entre un dispositif nucléaire explosif servant des fins pacifiques d'un autre servant des objectifs militaires. Bien qu'un petit nombre d'États aient exprimé des réserves quant à cette interprétation, tous les accords de garanties INFCIRC/66/Rev.2 depuis 1975 ont intégré un engagement de base qui exclut expressément l'utilisation d'articles sous garantie pour la fabrication d'armes nucléaires ou à toute autre fin militaire ou pour la fabrication de tout autre dispositif nucléaire explosif.

## **3. Couverture des transferts de technologie, des matières non-nucléaires**

Bien qu'à l'origine limitée dans son application aux matières nucléaires et à certains types d'installations nucléaires, la portée des accords du type INFCIRC/66 a été au fil des ans élargie avec l'approbation du Conseil. Ces accords comprennent depuis lors des dispositions visant à ce que soient placés sous garantie des éléments tels que des matières non-nucléaires (par exemple l'eau lourde, zircaloy), des installations non-nucléaires (telles que des usines de production d'eau lourde) et la technologie transférée.

## **4. Confinement et surveillance**



Bien que cela ne fût pas expressément inclus à l'origine dans les accords de garanties de type INFCIRC/66, le Conseil des gouverneurs a approuvé des dispositions spécifiques pour l'application des mesures de confinement et de surveillance, qui ont systématiquement été incluses dans les accords INFCIRC/66 plus récents.

## **5. Politique de mise en œuvre des clauses financières des accords de garanties**

Bien que tous les accords de garanties de l'Agence reflètent le principe fondamental selon lequel les dépenses de garanties doivent être partagées entre l'Agence et l'État concerné, chaque partie assumant les frais d'exécution de ses propres responsabilités en vertu de l'accord, des questions ont surgi au fil des années quant à la responsabilité pour des dépenses particulières liées à certaines activités de garanties. En 1990, le Directeur général a présenté au Conseil une politique uniforme s'agissant de la répartition de telles dépenses en vertu des accords de type INFCIRC/66/Rev.2 et des accords de type INFCIRC/153 (GOV/INF/577). Le Secrétariat a, depuis lors, inclus dans les arrangements subsidiaires à tous les accords de garanties, les dispositions présentées au Conseil.

## **6. Interprétation des dispositions relatives à la fourniture précoce d'informations sur la conception**

Le 26 février 1992, le Conseil des gouverneurs a adopté une recommandation du Directeur général relative à la fourniture rapide d'informations sur la conception (GOV/2554/Att.2/Rev.2). La chambre a ainsi interprété l'alinéa 42 de l'INFCIRC / 153, qui dispose que ces informations doivent être fournies par un État « le plus tôt possible, avant l'introduction de matières nucléaires dans une nouvelle installation », comme exigeant la fourniture d'informations sur la conception dès que la décision de construire, d'autoriser la construction ou de modifier une installation a été prise et, sur une base itérative, que la conception est développée. La mise en œuvre de cette interprétation nécessite la modification, entre autres, de la Partie générale des arrangements subsidiaires, Code 3.1, qui prévoyait jusqu'ici une période de 180 jours avant l'introduction de matières nucléaires dans une nouvelle installation pour la soumission d'informations sur les nouvelles installations. À la demande du Conseil, le Secrétariat a négocié avec les États ayant des arrangements subsidiaires en

vigueur, la modification du Code 3.1. À partir de 2010, tous ces États ont convenu de la modification du Code 3.1<sup>4</sup>.

## **B. Contenu, comparaison et mise en œuvre des accords de garanties**

Les accords de garanties conclus par l'AIEA peuvent être qualifiés de manière générale comme :

- des accords spécifiques à certains articles conclus en conformité avec l'INFCIRC/66/Rev.2 ;
- des PA conclus en conformité avec, ou suivant les grandes lignes de, l'INFCIRC/153 (Corr.), et
- des accords de garanties applicables à tout ou partie des cycles du combustible nucléaire civil des États dotés (accords d'offres volontaires ou « AOV »).

Les objectifs fondamentaux de tous les accords de garanties sont similaires : vérifier la conformité avec les engagements des États parties de ne pas utiliser des articles sous garantie à des fins interdites. En outre, les aspects de base techniques de l'application des garanties sont appliqués dans tous les États soumis à des garanties. Chaque accord prévoit l'examen par l'Agence des informations de conception ; des rapports et la tenue de dossiers par l'État, des activités d'inspection effectuées par l'AIEA, comprenant les droits d'accès et de notification des inspections, et des dispositions relatives à l'exonération et à la cessation des garanties. Dans la mesure du possible et du légalement acceptable, des efforts sont faits pour normaliser les approches de l'Agence en matière de garanties, en tenant compte des variations techniques entre les programmes nucléaires des États.

Bien que l'INFCIRC/66/Rev.2 identifie les procédures de garanties qui doivent être mises en œuvre sous les accords spécifiques à certains articles, ses dispositions sont tout simplement intégrées par renvoi dans les accords et, bien qu'il existe une certaine cohérence dans le format et le contenu de ces accords, il n'existe pas d'accord-modèle INFCIRC/66. L'INFCIRC/153, à l'inverse, est beaucoup plus complet, et était destiné à servir de guide au Secrétariat sur

---

4. L'Iran, qui avait pourtant accepté la modification du Code 3.1 en 2003, a annoncé en 2007 qu'elle suspendait sa mise en œuvre de la modification du Code 3.1 et revenait à la précédente formulation de cette disposition.

le contenu et la présentation des AGG<sup>5</sup>. Ainsi, les accords conclus sur la base de l'INFCIRC/66/Rev.2, reflètent une plus grande variation que les accords conclus conformément à l'INFCIRC/153. Les accords conclus avec les États dotés (qui sont tous parties au TNP) se rapprochent davantage de ceux-ci en termes de format, avec des variations de fond qui reflètent la portée limitée des AOV. Cette dernière catégorie d'accords est souvent dénommée « Accords d'offre volontaire », du fait que le TNP n'impose pas aux États dotés, une exigence similaire à celle assumée par les parties ENDAN au TNP de conclure des accords de garanties avec l'AIEA.

Certaines des différences entre les trois types d'accords sont décrites ci-dessous, les plus importantes ayant trait à la portée des accords et des engagements de base qui en découlent pour les États.

### ***I. Champ d'application***

Les accords de garanties conclus conformément à l'INFCIRC/66/Rev.2 sont conçus pour ne couvrir que les éléments spécifiés, tels que certaines installations, équipements, matières nucléaires et matières non-nucléaires. Par conséquent, ils doivent décrire en détail leur champ d'application. Cela se fait habituellement dans les dispositions, les engagements de base et l'inventaire des objets sous garantie. Les accords avec les ENDAN sur la base de l'INFCIRC/153 couvrent toutes les matières brutes et matières fissiles spéciales dans toutes les activités nucléaires pacifiques de l'État partie. Par conséquent, il n'existe aucune disposition précisant la portée de l'accord et/ou sur l'inventaire. Le champ d'application des AOV varie d'accord à accord. Toutefois, si certains prévoient l'application de garanties à l'ensemble des activités nucléaires civiles d'un État et d'autres à une partie seulement du programme civil d'un État, tous permettent la sélection par l'Agence de toutes, une partie ou aucune des installations proposées par l'État concerné pour l'application des garanties.

### ***II. Engagement de base***

Les accords de garanties sur la base de l'INFCIRC/66/Rev.2 interdisent l'utilisation d'objets sous garantie à des fins militaires (y compris les utilisations non-explosives, comme la propulsion navale nucléaire). Les accords avec les parties ENDAN au TNP interdisent le détournement de matières nucléaires des activités nucléaires pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs. Il n'existe cependant pas d'interdiction des applications

---

5. Le modèle de texte standardisé pour ces accords est contenu dans GOV/INF/276, Annexe A (1974).

militaires non-explosives de matières nucléaires au sein du TNP. C'est pourquoi les accords avec les ENDAN parties au TNP contiennent des dispositions pour le retrait des garanties du matériel nucléaire à des fins militaires non interdites (voir para. 14 de l'INFCIRC/153). En ce qui concerne les AOV, l'engagement des États dotés est limité à ne pas utiliser des matières nucléaires à des fins interdites tant qu'il sont soumis à l'accord et à ne pas retirer du matériel ou des installations des garanties, sauf en conformité avec les termes de l'accord en question, qui permettent, dans chaque cas, un retrait à la discrétion de l'État.

### **III. Arrangements subsidiaires**

La nature et le contenu des arrangements subsidiaires sont discutés ci-dessous à la section E.

### **IV. Vérification de la conception et inspections**

Tous les accords de garanties exigent des États parties qu'ils soumettent à l'Agence des informations sur la conception des installations où des garanties sont appliquées. Ils prévoient également un accès de l'Agence pour vérifier la véracité des informations de conception. Tous les accords envisagent une approche à trois niveaux de contrôle (par opposition aux visites visant à vérifier les informations sur la conception), comprenant des inspections *ad hoc* (celles effectuées avant l'entrée en vigueur des modalités d'inspections de routine et celles qui permettent de superviser les exportations/importations de matières nucléaires), des inspections régulières et des inspections spéciales.

Les accords de garanties conclus en conformité avec l'INFCIRC/66/Rev.2 incorporent le droit d'accès de l'Agence à toutes les personnes, aux lieux et aux informations pertinents pour la mise en œuvre des garanties. Les accords INFCIRC/153 limitent quant à eux la capacité de l'Agence à procéder à des inspections de routine à certains points stratégiques identifiés dans les arrangements subsidiaires (comme le font les AOV). Toutefois, il convient de noter que cette limitation ne s'applique ni aux inspections *ad hoc*, ni aux inspections spéciales.

L'INFCIRC/66/Rev.2 limite le nombre d'inspections de routine chaque année dans les installations nucléaires sur la base du stock ou du débit de matières nucléaires à l'installation en question, tout en prévoyant un droit d'accès, à tout moment aux installations ayant un stock ou un débit annuel de plus de 60 kg effectifs de matières nucléaires. L'INFCIRC/153 limite par ailleurs « l'effort d'inspection » de l'Agence, permettant à l'Agence de répartir ses activités d'inspection à partir des catégories d'installations dans l'état, selon le type et la taille de l'installation.

## V. *Privilèges et immunités ; visas*

Comme indiqué ci-dessus, chacun des accords de garanties contient une disposition obligeant l'État ou les États parties à étendre aux inspecteurs de l'AIEA en mission certains privilèges et immunités. Il convient de souligner que ces privilèges et immunités sont accordés aux inspecteurs dans l'intérêt de l'Agence et non pour le bénéfice personnel des inspecteurs. Par conséquent, l'AIEA a le droit et le devoir de lever l'immunité dans tous les cas où, de l'avis de l'Agence, l'immunité entraverait le cours de la justice et peut être levée sans porter préjudice à l'intérêt de l'Agence.

Avant qu'un inspecteur ne commence à voyager pour l'Agence, il ou elle doit demander un laissez-passer à la section des visas. Lorsque cela est requis par l'État concerné, des visas doivent être compris dans le laissez-passer, qui est reconnu par la plupart des États membres de l'AIEA. Dans un effort visant à rationaliser ce processus et à permettre à l'AIEA de déployer ses inspecteurs de manière plus efficace, le modèle de protocole additionnel comporte une disposition qui prévoit qu'un État qui insiste sur les visas (et ce n'est pas le cas de tous les États) accorde aux inspecteurs de l'AIEA des visas d'entrée multiple, de sortie du territoire, de transit pour une période d'au moins un an.

## VI. *Durée*

La durée des accords INFCIRC/153 est généralement liée à l'adhésion de l'État au TNP, au Traité de Tlatelolco ou à d'autres traités ou accords sous-jacents. Il n'existe aucune disposition pour le maintien des garanties sur les matières fissiles spéciales produites à l'expiration d'un tel accord. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les plus récents accords de garanties conclus sur la base de l'INFCIRC/66/Rev.2 incluent une disposition exigeant la continuation de l'accord jusqu'à ce que les garanties prennent fin conformément aux dispositions du document relatif aux garanties.

## VII. *Garanties sur les exportations*

L'INFCIRC/66/Rev.2 contient des dispositions exigeant en général l'application de garanties en tant que condition de re-transfert des éléments sous garantie. L'INFCIRC/153 ne contient aucune condition, comme il a été jugé inutile compte tenu de l'exigence de l'Article III.2 du TNP interdisant le transfert de matières nucléaires à des ENDAN à moins que les matières ne soient soumises à garanties dans cet État<sup>6</sup>. Toutefois, l'INFCIRC / 153 contient

---

6. Toutefois, un certain nombre d'AGG non-conclus conformément au TNP ne contiennent pas d'engagements de l'État concerné d'exiger des garanties sur les

une disposition exigeant une notification à l'AIEA si les garanties ne seront pas appliquées dans l'État d'importation, une disposition qui permet de faire face aux situations de transfert vers les États dotés.

### ***VIII. Résolution des litiges***

Dans la mesure où les accords de garanties sont des traités, les principes du droit international, plutôt que les règles du droit national interne, sont utilisés dans l'interprétation et l'application des accords de garanties. Bien que les systèmes judiciaires de la plupart des pays soient disponibles pour régler les différends entre des parties privées à un contrat, la Cour internationale de justice (CIJ) peut accueillir les requêtes d'États souverains visant à résoudre des différends concernant les traités, si les exigences du Statut de la Cour sont remplies. L'AIEA n'est cependant pas soumise à la juridiction des tribunaux nationaux, et, conformément à l'article 34 du Statut de la CIJ, n'a pas la qualité pour se présenter devant ce tribunal. Ainsi, aucune cour ou tribunal judiciaire établi(e) n'a la compétence pour régler un différend entre l'AIEA et un État s'agissant de l'interprétation et de l'application d'un accord de garanties.

Pour cette raison, tous les accords de garanties contiennent des dispositions pour régler les différends concernant l'interprétation et l'application de l'accord. Principalement, ils prévoient que les parties doivent, à la demande de l'une d'elles, mener une consultation sur toute question découlant de l'interprétation ou de l'application de l'accord et que l'État a le droit de demander à ce que toute question découlant de l'interprétation ou de l'application de l'Accord soit examinée par le Conseil. Les accords comprennent également la possibilité de soumettre les différends à l'arbitrage exécutoire. Bien que plusieurs versions de ces dispositions aient été développées, elles prévoient toutes au final, la création d'un panel d'arbitrage (ou tribunal arbitral) composé d'un membre choisi par chacune des parties au différend, plus un ou deux membres désignés par les membres du panel choisis par les parties au différend. Les clauses d'arbitrage sont conçues pour s'assurer que le groupe est toujours composé de trois ou cinq membres afin d'éviter la possibilité d'une égalité des voix. Toutefois, aucun recours à l'arbitrage n'a été fait à ce jour dans le cadre de la mise en œuvre des garanties.

#### **1. Respect et exécution**

---

exportations de matières nucléaires (par exemple pour les premiers AGG conclus sur la base du Traité de Tlatelolco).

Comme un accord de garanties est un traité, la responsabilité de remplir les obligations de l'accord repose sur le gouvernement de l'État qui est partie à l'accord. Par exemple, si l'exploitant d'une installation privée soumise aux garanties refuse d'autoriser les inspecteurs de l'AIEA à procéder à une inspection régulière correctement, l'AIEA demande au gouvernement de l'État concerné de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer que les inspecteurs de l'Agence ont un accès adéquat à l'installation. Si le gouvernement n'a pas obtenu ou n'a pas pu obtenir un accès suffisant pour les inspecteurs, c'est le gouvernement, et non pas l'exploitant, qui a violé l'accord, à moins que son incapacité ne soit excusable. Il est de la responsabilité du gouvernement de s'assurer que les personnes sous sa juridiction ou son contrôle agissent en conformité avec les obligations conventionnelles assumées par ce gouvernement.

L'information qu'un inspecteur des garanties est susceptible de révéler, toutefois, est d'un tel ordre que, plutôt que de démontrer une violation flagrante de l'accord, il soulève des doutes quant à savoir si l'État accomplissait ses obligations en vertu de l'accord. Quel que soit le type d'accord, l'AIEA a le droit et le devoir d'essayer de résoudre ces doutes par l'examen des informations réunies et en obtenant de l'État des informations supplémentaires et/ou un accès à d'autres sites.

Si ces doutes ne peuvent être résolus à la satisfaction du Directeur général, celui-ci doit, sous le régime de l'INFCIRC/153, faire rapport au Conseil des gouverneurs qu'une action de l'État concerné est indispensable et urgente afin de s'assurer du non-détournement ou faire rapport au Conseil de l'incapacité de l'Agence à vérifier que les matières nucléaires soumises aux garanties n'ont pas été détournées, ou, en vertu d'un accord INFCIRC/66/Rev.2, que l'État est en situation de non-respect de l'accord.

La nature du non-respect par un État à ses obligations de garanties peut varier. Le non-respect peut être la conséquence, par exemple, de la présence ou de l'absence non-reportée sur l'inventaire de matières nucléaires, de documents ou rapports trompeurs et/ou falsifiés, d'un accès refusé aux inspecteurs de l'Agence ou de la manipulation d'instruments ou de sceaux de l'Agence.

Sur rapport du Directeur général de la Commission en vertu d'un accord INFCIRC/66, la Commission doit faire appel à l'État concerné pour remédier immédiatement à toute non-conformité que le Conseil constaterait. Le Conseil est également tenu de faire rapport de cette non-conformité à tous les membres de l'AIEA.

Sur la base de l'INFCIRC/153, toute mesure considérée par le Conseil comme « essentielle et urgente » doit être mise en œuvre par l'État sans délai. Si l'État ne prend pas les mesures nécessaires, la Commission peut conclure, sur la base de l'information communiquée par le Directeur général, que l'AIEA ne peut pas remplir son obligation, en vertu de l'accord, de vérifier le non-détournement ; la Commission peut également constater que l'État est en outre en situation de non-conformité avec l'accord de garanties.

Aux termes du Statut de l'Agence, l'échec d'un État à prendre des mesures pleinement correctives dans un délai raisonnable à l'égard d'une situation de non-conformité pourrait inciter l'Agence ou un État membre à réduire ou suspendre l'aide fournie à l'État, au rappel de matières et d'équipements et à la suspension des privilèges et des droits afférents à l'adhésion à l'Agence. Le non-respect peut aussi être notifié au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies qui peuvent déclencher l'adoption de mesures par le Conseil de sécurité dans le cadre de la Charte des Nations Unies.

Depuis la création des garanties, l'AIEA a informé le Conseil de sécurité de cas de non-respect de la part de cinq États : l'Irak, la Roumanie, la République populaire démocratique de Corée, l'Iran et la Libye. Dans le cas de la Roumanie et de la Libye, la non-conformité a été signalée au Conseil « pour information » dès lors que ces États avaient eux-mêmes porté leur non-conformité à l'attention de l'AIEA.

### **C. Protocoles aux accords de garanties**

Un certain nombre de protocoles aux accords INFCIRC/153 ont été conclus par l'Agence, y compris des protocoles de coopération, des protocoles de suspension, des protocoles relatifs aux petites quantités de matières et des protocoles additionnels.

#### ***I. Protocoles de coopération***

Les protocoles de coopération et de coordination avec des inspections nationales ou multinationales ont été conclus avec Euratom, avec l'ABACC et avec le Japon. Dans chaque cas, la capacité de l'AIEA à parvenir à des conclusions indépendantes concernant la conformité à l'accord est réaffirmée comme un élément indispensable.

#### ***II. Protocoles de suspension***



Le paragraphe 24 du document INFCIRC/153 exige la suspension de l'application de garanties en vertu d'autres accords avec l'État ou les États concernés dès lors qu'un accord de garanties généralisées est en vigueur. En conséquence, l'AIEA a conclu des protocoles donnant effet à cet article (protocoles de suspension) dans les cas où les États avaient précédemment conclu des accords de garanties avec l'Agence. Dans les cas où un État concerné a conclu un accord trilatéral pour l'application de garanties (c'est à dire entre cet État, l'AIEA et une autre partie), le tiers à l'accord trilatéral est également partie au Protocole de suspension.

### ***III. Protocoles relatifs aux petites quantités de matières***

Le texte standard pour les accords INFCIRC/153 prévoit également la conclusion de protocoles avec les États ayant peu ou pas de matières nucléaires et pas de matières nucléaires dans des installations (les « Protocoles relatifs aux petites quantités de matières » ou « PPQM »). Comme développé à l'origine, le modèle de PPQM mettait la mise en œuvre de la plupart des dispositions de la Partie II de l'AGG en suspens, à l'exception de celles relatives au début des garanties, des arrangements subsidiaires, des informations sur la conception et des transferts internationaux, jusqu'à ce que la quantité de matières nucléaires dans l'État dépasse certaines limites prescrites ou que l'État détienne des matières nucléaires dans une installation nucléaire (GOV/INF/276, Annexe B).

En 2005, le Conseil des gouverneurs, statuant à la demande du Directeur général, a décidé que le PPQM, dans sa forme originale, constituait une faiblesse du système des garanties de l'Agence et que, bien que le PPQM doive continuer à faire partie intégrante du système, celui-ci devrait être soumis à certaines modifications de son texte standard et à un changement des critères de PPQM (GOV/INF/276/Mod.1 et Corr.1). Aujourd'hui, pour qu'un État soit éligible à un PPQM, il ne faut pas seulement qu'il ne détienne que des quantités limitées de matières nucléaires, mais aussi qu'il n'ait pas et ne prévoit pas d'installations nucléaires. En outre, le nouveau PPQM exige la présentation par l'État d'un rapport initial sur les matières nucléaires et une notification dès qu'une décision a été prise de construire ou d'autoriser la construction d'une installation nucléaire et permet à l'Agence de procéder à des inspections dans cet État.

### ***IV. Protocoles additionnels***

Comme mentionné ci-dessus, un certain nombre d'États ont conclu des protocoles additionnels suivant les grandes lignes du modèle de protocole additionnel [INFCIRC/540 (corrigé)]. Ceux conclus avec les ENDAN sont pratiquement identiques au modèle, et contiennent l'ensemble des mesures

visées au sein de celui-ci. Les protocoles additionnels conclus avec les États dotés varient en portée et en contenu, allant de ceux qui comprennent l'ensemble des mesures, mais excluent les activités ayant une importance directe en termes de sécurité nationale, à des protocoles qui ne contiennent que les mesures que les États considèrent comme ayant un intérêt pour des ENDAN. Seuls deux PA ont été conclus dans le cadre des accords de garanties de type INFCIRC/66, l'un avec Cuba qui a été signé, mais n'est pas entré en vigueur avant la conclusion par Cuba d'un AGG TNP, l'autre signé avec l'Inde.

#### **D. La négociation d'accords de garanties et de protocoles**

Bien que l'AIEA ne soit pas une nation ou un État en vertu du droit international, il est une entité détenant une « personnalité internationale ». Cela signifie que les gouvernements ont reconnu l'AIEA comme une entité qui possède les pouvoirs et privilèges normalement associés à un État souverain. L'un des pouvoirs reconnus à l'AIEA est de pouvoir être partie à des traités. En termes simples, un traité est un accord entre deux ou plusieurs entités – habituellement des gouvernements – dotées de la personnalité internationale. Ainsi, les accords de garanties et protocoles de l'AIEA, qui sont négociés et conclus entre l'AIEA et les gouvernements des États ou d'autres entités non gouvernementales ayant la personnalité internationale (tels qu'EURATOM ou ABACC), sont des traités.

Le processus de conclusion d'un accord de garanties s'ouvre par une requête de l'État ou des États concernés demandant au Secrétariat de préparer un texte en conformité avec les obligations et les engagements particuliers de cet État ou de ces États. Le Secrétariat rédige ensuite un projet de texte de l'accord, ainsi que tous les protocoles pertinents, et le soumet à l'État ou aux États pour examen. Si nécessaire, des négociations ont lieu entre l'Agence et les autorités de l'État en vue de convenir *ad referendum* d'un texte qui prévoit des garanties suffisantes. Dans le cadre de ces négociations, le Secrétariat est guidé par les politiques et pratiques approuvées précédemment par le Conseil des gouverneurs. À l'issue des négociations, l'accord de garanties, avec son/ses éventuel(s) protocole(s), est présenté par le Secrétariat au Conseil des gouverneurs pour approbation.

En approuvant le texte, le Conseil autorise le Directeur général à signer et à mettre en œuvre l'accord de garanties et le(s) protocole(s) le cas échéant. Selon l'État et sa propre législation nationale, l'accord/le protocole entre alors en vigueur, soit lors de la signature ou de la réception par l'Agence de la notification par l'État que ses exigences légales et constitutionnelles pour l'entrée en vigueur de l'accord ont été remplies. Le choix du mécanisme d'entrée en vigueur est du ressort de l'État concerné.

## **E. Les arrangements subsidiaires**

Les accords INFCIRC/153 requièrent expressément la conclusion d'arrangements subsidiaires entre l'État et l'AIEA détaillant la manière dont les procédures décrites dans l'accord doivent être mises en œuvre. Ces arrangements subsidiaires se composent d'une partie générale et d'annexes concernant les installations, et généralement d'une annexe concernant des lieux en dehors des installations, le cas échéant. Bien que INFCIRC/66/Rev.2 ne se réfère pas à des « arrangements subsidiaires », les/la plupart des, accords récents basés sur l'INFCIRC/66/Rev.2 incluent une référence spécifique à leur égard. Cependant, cela systématise uniquement la pratique de l'Agence de conclure des arrangements détaillés pour l'application des garanties dans tous les États parties à ces accords. Les arrangements subsidiaires sont également conclus avec des États dotés pour la mise en œuvre de leurs AOV.

Le modèle de protocole additionnel permet, mais n'exige pas, de conclure des arrangements subsidiaires en ce qui concerne les mesures prévues dans un protocole additionnel, à moins que ce ne soit demandé par l'une des parties à l'accord de garanties.

Les procédures pour la conclusion des arrangements subsidiaires ne sont pas les mêmes que pour la conclusion des accords de garanties. Le processus est généralement lancé par le Secrétariat avant ou peu après l'entrée en vigueur de l'accord avec la rédaction d'arrangements subsidiaires fondés sur des textes normalisés. Des efforts sont déployés pour maintenir la normalisation de ces documents par souci de non-discrimination, tout en tenant compte des différences techniques et circonstances particulières de chacun des États. Les négociations sont menées tant à l'écrit et à des réunions avec les autorités de l'État. L'accord sur les textes des arrangements subsidiaires se reflète dans des échanges de lettres, et non pas, comme c'est le cas avec les accords de garanties, par la signature officielle. Ils ne nécessitent normalement pas d'examen ou d'approbation par le Conseil des gouverneurs. Ils peuvent être modifiés à tout moment après accord entre l'Agence et l'État. Les arrangements subsidiaires sont traités comme des documents confidentiels et ne sont pas publiés par l'Agence.

## **F. Modification et renégociation**

Les parties à un accord conclu en vertu de l'INFCIRC/66/Rev.2 sont tenues de se consulter, à la demande de l'une des parties, sur la modification d'un tel accord. Si le Conseil modifie le document relatif aux garanties, les documents relatifs aux inspecteurs ou la portée du système de garanties, l'accord doit être modifié si le gouvernement partie à l'accord en fait la demande. Les

modifications aux accords de garanties de l'INFCIRC/66/Rev.2 sont habituellement réalisés dans le but d'allonger la durée de l'accord, et parfois, son champ d'application.

Les accords INFCIRC/153 prévoient que l'une des parties (l'État ou l'AIEA) peut demander des consultations sur l'amendement de l'accord. Toute modification serait soumise à l'accord de toutes les parties à l'accord. L'entrée en vigueur d'une telle modification est soumise aux mêmes conditions que l'entrée en vigueur de l'accord. À ce jour, il n'y a eu aucune modification à la substance des accords INFCIRC/153, sauf à ajouter des parties à un accord.

Les amendements aux PA peuvent être modifiés selon les mêmes procédures que celles prévues dans l'accord de garanties pertinent, à l'exception des amendements aux deux annexes du PA. L'Annexe I [Liste des activités visées à l'Article 2.a. (iv) du modèle de Protocole additionnel] et l'Annexe II [Liste des équipements et matières non-nucléaires pour la déclaration des exportations et des importations conformément à l'Article 2.a. (ix)] peuvent être modifiées par le Conseil des gouverneurs sur l'avis d'un Groupe de travail d'experts qui serait créé par le Conseil. Toute modification prendra effet automatiquement pour tous les PA quatre mois après son adoption par le Conseil.

## **G. Mise en œuvre et analyse**

Au 25 juin 2010, des 185 ENDAN parties au TNP, 167 ont un AGG en vigueur. Parmi les 18 autres ENDAN parties au TNP, 8 ont signé un AGG et 3 autres ont vu leur AGG approuvé par le Conseil. En outre, chacun des États dotés a un AOV en vigueur. L'AIEA applique des garanties sur la base d'accords de type INFCIRC/66 dans trois autres États.

Le programme de renforcement des garanties a été initialement développé pour les États avec PA. Toutefois, il a été reconnu au début de l'évolution du programme que la mise en œuvre de certaines des mesures identifiées sur cette base dans d'autres États (par exemple les États dotés et les États INFCIRC/66) pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience des mesures de protection mises en œuvre dans ces États tout en renforçant l'efficacité de l'application des garanties dans les États avec accord de garanties généralisées. Cette question de l'« universalité » a été un élément central dans la négociation du modèle de Protocole additionnel. Tant le Conseil que le comité ouvert du Conseil qui a négocié le modèle de protocole additionnel ont exprimé leur espoir que l'adoption (dans son intégralité) par les États AGG et par les États non AGG (mesures spécifiques) permettrait de maintenir un certain « parallélisme ». Plusieurs États AGG ont précisé que la preuve d'un mouvement vers l'adoption du modèle de Protocole additionnel dans d'autres États serait nécessaire pour

obtenir l'approbation d'un protocole additionnel dans leur propre pays. En conséquence, au cours de la réunion du Conseil du 15 mai 1997, au cours de laquelle le modèle protocole additionnel a été approuvé, chacun des cinq États dotés a annoncé son intention de conclure un PA et a indiqué les mesures contenues dans le modèle qu'ils étaient prêts à accepter.

Au 25 juin 2010, le Conseil des gouverneurs a conclu des protocoles additionnels avec 139 États et Euratom, 132 de ces États (et Euratom) ayant signé. Parmi ceux-ci, des protocoles additionnels avec 101 États et Euratom sont entrés en vigueur. Tous les PA sur la base d'AOV sont en vigueur. Le PA signé par l'Inde n'est pas encore en vigueur.

Depuis 1997, la mise en œuvre des PA par le Secrétariat de l'AIEA a nécessité le développement d'une nouvelle infrastructure, comprenant :

- l'élaboration de lignes directrices et de formats à l'usage des États pour la préparation et la soumission des déclarations en vertu des PA ;
- l'élaboration de modèles d'arrangements subsidiaires et de modèles de communications vers et de la part des États en vertu des PA ;
- l'élaboration de directives internes précises pour l'accès complémentaire ; et
- l'élaboration de garanties intégrées.

Il a été reconnu au début de la phase d'essai sur le terrain du Programme 93+2 et constaté à certains moments pendant plusieurs négociations du Comité 24 qu'il serait nécessaire d'élaborer des lignes directrices spécifiques pour la définition des informations supplémentaires qualitatives fournies par les États à l'Agence en vertu de l'Article 2, du modèle de Protocole additionnel. Ces lignes directrices ont été nécessaires aux États pour les aider à formuler des procédures et règlements internes pour s'assurer que les informations nécessaires, avec le niveau approprié de détail et d'actualité, seraient à leur disposition. Pour le Secrétariat, les lignes directrices sont nécessaires pour assurer la cohérence dans les déclarations des États, tant en termes de niveau de détail que de présentation des rapports. La version la plus récente des lignes directrices, « Orientations et format pour la préparation et la soumission des déclarations visées aux Articles 2 et 3 du modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties » (Séries sur les services 11), a été publié en mai 2004. Ce document fournit des indications précises sur chaque sous-article, y compris une description de l'objectif et de l'utilisation des informations et une définition du format des rapports par l'exemple. Une version simplifiée des lignes directrices pour les États avec PPQM a été publiée en avril 1999.

Des lignes directrices pour l'accès complémentaire ont également été développées pour l'usage interne du Secrétariat afin de s'assurer que l'accès complémentaire est effectué de manière efficiente, techniquement efficace et non-discriminatoire.

En utilisant l'ensemble des informations dont elle dispose, l'AIEA effectue une analyse annuelle de la situation des garanties dans chaque État ayant un accord de garanties en vigueur. Les rapports d'évaluation de chaque État reflètent les résultats de ces analyses et les conclusions que l'AIEA est en mesure de tirer de l'analyse. Ces conclusions sont collectivement condensées et présentées au Conseil des gouverneurs dans le rapport de mise en œuvre des garanties en juin de chaque année pour l'année civile précédente.

Pour les États ayant seulement un AGG en vigueur, l'Agence tire une conclusion sur le non-détournement de matières nucléaires déclarées. Bien que l'AIEA ait le pouvoir de vérifier l'absence de matières nucléaires non-déclarées et d'activités dans les États avec AGG n'ayant pas de PA en vigueur ; sans PA dans un État, l'Agence ne peut donner des assurances que s'agissant des matières nucléaires déclarées dans l'État. Si un État a à la fois un AGG et un PA en vigueur, l'AIEA, après une vérification complète et la résolution de toute question ou contradiction, fournit, le cas échéant, la confirmation non seulement du non-détournement de matières nucléaires déclarées, mais aussi l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées.

Quand un État a mis en place un AGG et un PA, et quand l'AIEA est en mesure de constater que rien n'indique un détournement de matières nucléaires déclarées ou la présence de matières ou d'activités nucléaires non déclarées, l'Agence est alors en mesure de tirer une « conclusion élargie », indiquant que toutes les matières nucléaires dans le pays sont destinées à des activités pacifiques. Dans de telles situations, l'AIEA est alors en mesure de mettre en œuvre des « garanties intégrées » dans l'État. Les garanties intégrées sont définies comme une combinaison optimale de toutes les mesures disponibles à l'Agence sur la base d'un AGG et d'un PA pour permettre d'aboutir à un maximum d'efficacité et d'efficience dans les ressources disponibles dans l'application de garanties. La prémisse des garanties intégrées, est que, si l'Agence est en mesure de conclure qu'il n'y a pas de matières ou d'activités nucléaires non-déclarées dans l'État dans son ensemble, des réductions de l'effort de vérification de l'AIEA en ce qui concerne les matières nucléaires déclarées qui auraient besoin d'un traitement pour être utilisable dans une arme nucléaire sont possibles.

## **Conclusion**

La mise en œuvre de garanties renforcées exige une approche intégrée tenant compte à la fois de l'efficacité et de l'efficience. L'évolution des critères d'application des garanties a permis une pleine intégration de ces nouvelles mesures à des éléments du système traditionnel ; les éléments sont maintenant disponibles pour forger un système de garanties renforcé et plus efficace. Le système de garanties renforcées est davantage dicté par l'information – plus qualitative que quantitative – et s'appuie fortement sur un système largement amélioré d'analyse de l'information, basée sur une approche à l'échelle de l'État, plutôt que sur une approche installation par installation.

# **Le contrôle des échanges internationaux nucléaires : le difficile équilibre entre le développement du commerce et la lutte contre la non-prolifération des armes nucléaires**

*par Quentin Michel\**

**D**epuis les premières découvertes des utilisations possibles de la fission atomique, le nucléaire a toujours fait l'objet d'une certaine fascination. La fabrication de la bombe et son utilisation en 1945 ont marqué de façon indélébile les risques potentiels que pouvait présenter le développement de cette nouvelle source d'énergie. Toutefois tant pour des raisons politiques que pour répondre aux besoins sans cesse croissants en énergie des sociétés industrielles du XX<sup>e</sup> siècle, il est apparu indispensable de développer les applications pacifiques de la fission nucléaire. Face, d'une part, à cette nécessité de développer l'électronucléaire et, d'autre part, à la difficulté qu'il y a de distinguer clairement les installations et la technologie nécessaires aux applications pacifiques de celles nécessaires aux applications militaires, la communauté internationale a mis en place un régime de contrôle politique des échanges commerciaux. Ce régime, constitué d'un ensemble de règles de droit international et d'engagements politiques des États, est sans doute un des rares exemples d'activité industrielle dont le commerce est soumis à des règles aussi restrictives.

---

\* Professeur de Sciences politiques à l'Université de Liège en Belgique, Faculté de Droit. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.



La présente contribution vise à retracer rapidement, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Non-Prolifération des armes nucléaires (TNP), les principales étapes de l'évolution du régime de contrôle du commerce nucléaire international et à en exposer les éléments essentiels. Pour faciliter la lecture du texte, l'expression « articles nucléaires » a été retenue pour qualifier à la fois la matière, les équipements et la technologie nucléaire.

### **De la multiplication des instruments informels de contrôle des échanges commerciaux de biens et technologie nucléaires**

Aux yeux d'un certain nombre d'États Parties au TNP ou ayant l'intention de le devenir et, par ailleurs, exportateurs effectifs ou potentiels d'articles nucléaires, la portée des engagements pris dans le cadre de ce traité nécessitait d'être précisée afin d'éviter des interprétations divergentes. Pour ce faire, des consultations furent entreprises, celles-ci visaient à s'entendre sur les conditions d'exportation à exiger par l'État fournisseur. Plus particulièrement, il convenait de définir d'une part, ce qui constitue des « équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation et la production de produits fissiles spéciaux » et, d'autre part, les conditions et les procédures qui régiraient les exportations de ces équipements et matières vers des États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) non Parties au TNP<sup>1</sup>.

Ces discussions – connues sous le nom de Comité Zangger<sup>2</sup> – établies en dehors de toute structure formelle, aboutirent, en 1974, à un accord définissant les règles du jeu fondamentales que les États entendaient appliquer désormais à leur politique d'exportation. Quoiqu'elles n'aient aucune valeur en droit international<sup>3</sup>, ces règles du jeu fondamentales constituèrent le premier pas vers une politique concertée en matière de non-prolifération des armes nucléaires.

Cependant, en mai 1974, l'explosion atomique indienne<sup>4</sup> d'un dispositif au plutonium, qualifiée de pacifique par le Gouvernement indien, ainsi que la

- 
1. Article III du TNP.
  2. Du nom de son premier Président, Claude Zangger. Le Comité se réunit pour la première fois en mars 1971.
  3. Elles consistent en de simples engagements pris unilatéralement par les États membres du Comité. Ces engagements sont rendus publics par l'envoi d'un courrier au Directeur-général de l'AIEA lui faisant part de l'intention de l'État expéditeur de conformer désormais sa politique d'exportation d'articles nucléaires aux documents joints et lui demandant d'en faire part à tous les États membres.
  4. Soit deux mois après l'adoption des directives du Comité Zangger.

conclusion de deux contrats entre la République fédérale d'Allemagne et le Brésil, pour le premier et entre la France et le Pakistan, pour le second<sup>5</sup>, allaient relancer la polémique sur l'adéquation des mécanismes de lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Il apparaissait, en effet, que la réussite du programme atomique militaire indien était en partie imputable à l'assistance matérielle et technique à vocation pacifique octroyées par les Canadiens, Français et Allemands. Même si l'essentiel de l'assistance fut fourni avant l'entrée en vigueur du TNP, traité que l'Inde refusa par la suite de signer, un respect plus assidu de la part des grandes puissances de leur politique nationale d'exportation en matière de non-prolifération nucléaire aurait pu empêcher le développement de l'arme nucléaire par les Indiens<sup>6</sup>. La compétition acharnée pour l'obtention des marchés nucléaires<sup>7</sup>, jumelée avec l'apparition de nouveaux fournisseurs<sup>8</sup> sur la scène internationale, avait favorisé sans nul doute un certain laxisme dans l'exigence de garanties d'utilisation des articles transférés par le pays fournisseur.

Malgré tout, les États-Unis vont, une fois de plus, être à l'origine d'une nouvelle politique de lutte contre la prolifération horizontale des armes

- 
5. Ces contrats prévoyaient outre la fourniture de centrales nucléaires, la livraison d'usines de retraitement de combustibles irradiés. Ni le Brésil, ni le Pakistan n'avaient adhéré au TNP.
  6. Le Canada obtint en 1955 le marché de la construction d'un réacteur expérimental à eau lourde. Les Indiens s'engagèrent à ne pas utiliser le plutonium produit à d'autres fins que pacifiques mais refusèrent toute forme de contrôle de vérification de cet engagement. Le réacteur fut terminé en 1960. En 1962, les Allemands fournirent une installation de production d'eau lourde. Les Français apportèrent leur assistance à la construction d'une usine pilote de retraitement de combustible irradié qui fut achevée en 1966 (cette usine permit l'extraction du plutonium nécessaire à l'élaboration de la bombe nucléaire pacifique indienne). Voir sur ce point Courteix, S., « Exportations nucléaires et non-prolifération », Recherches Panthéon-Sorbonne, Université de Paris I, Sciences juridiques, Droit des relations internationales, *Économica*, 1978, p. 7.
  7. C'est ainsi que les États du Moyen-Orient, dotés de puissants moyens financiers grâce au pétrole, décidèrent de se lancer dans des programmes nucléaires ambitieux pour lesquels la concurrence commerciale entre les pays fournisseurs fut rude. L'Allemagne remporta les commandes des deux premières centrales iraniennes, la France fournit les deux suivantes ainsi qu'un réacteur de recherche à l'Irak et l'Union soviétique remporta le marché libyen.
  8. Notamment l'Allemagne et la Belgique [par exemple au travers de la division nucléaire des Ateliers de construction électrique de Charleroi (ACEC) qui fut intégrée au sein de la *Westinghouse Electric Nuclear Energy Systems Europe* (WENESE)].

nucléaires. Le principe de cette nouvelle orientation, base de la politique actuelle, était d'empêcher un État de succomber à la tentation d'utiliser des installations nucléaires transférées à des fins autres que pacifiques, en lui imposant un certain nombre de verrous techniques.

En effet, jusque là, tant la possession de matières utilisables à des fins militaires<sup>9</sup>, que les installations permettant de les produire étaient globalement considérées comme dénuées de tout danger quand ces matières étaient soumises à un engagement d'utilisation pacifique, garanti par un contrôle international de vérification. Cependant, ce contrôle, conçu pour déceler le détournement des matières fissiles, était impuissant face à un État qui, unilatéralement, déciderait d'interdire l'accès à son territoire aux inspecteurs internationaux et de convertir son programme nucléaire civil en programme de recherche militaire.

La nouvelle politique de non-prolifération proposée par les États-Unis pour lutter efficacement contre ce risque de détournement des installations visait, de manière radicale, à inciter les États fournisseurs d'articles nucléaires à refuser le transfert direct, vers des ENDAN, de matières fissiles utilisables à des fins militaires ou d'installations jugées sensibles et permettant de produire de telles matières<sup>10</sup>. Ils suggéraient de proposer en échange des alternatives estimées moins proliférantes<sup>11</sup>.

Réunis à Londres début 1975, à l'initiative des États-Unis, les sept principaux États fournisseurs d'articles nucléaires vont tenter de s'entendre pour définir une politique commune de non-prolifération des armes nucléaires. Les

- 
9. On entend généralement par matières utilisables à des fins militaires, l'Uranium enrichi à plus de 20 % en <sup>235</sup>U et le plutonium contenant moins de 7 % de <sup>240</sup>Pu. Bien que les plus régulièrement citées, ces définitions n'impliquent pas que desdites concentrations soient suffisantes pour fabriquer une arme nucléaire. Par exemple, l'uranium, pour être de qualité militaire et donc permettre l'initiation et l'expansion en un laps de temps très court de la réaction en chaîne de fission, doit contenir 93 % au moins d'<sup>235</sup>U. Sur ces aspects, voir par exemple, Albright, D., F. Berkhout et W. Walker, « Plutonium and highly enriched uranium: characteristics, sources of information and uncertainties », *SIPRI Yearbook 1995 Armaments, disarmament and international security*, Oxford University Press (1995), p. 334.
  10. Sont visés tout particulièrement le plutonium et les installations d'enrichissement et de retraitement.
  11. Il s'agissait notamment de garantir aux États qui renonçaient au retraitement, l'approvisionnement de leurs réacteurs. Voir Déclaration du 7 avril 1977 du Président Carter en Annexe 12 de Courteix, S., « Exportations nucléaires et non-prolifération », *op. cit.*, p. 236.

négociations entamées sur la base de la nouvelle orientation américaine aboutirent à un compromis, en septembre 1977, arrêtant les lignes de conduite que ces États acceptaient d'appliquer désormais à leurs exportations d'articles nucléaires. Il ne fut cependant pas possible d'obtenir un consensus sur l'adoption d'un accord formel et un procédé d'adoption par engagement unilatéral, selon la technique éprouvée préalablement par le Comité Zangger, fut alors retenu<sup>12</sup>.

Ces directives – dénommées directives du NSG (*Nuclear Suppliers Group*) – progressivement adoptées par un nombre croissant d'États<sup>13</sup> furent ressenties, en particulier par les pays en voie de développement, comme une nouvelle manifestation de la volonté des pays industrialisés de maintenir un comportement monopolistique ou, à tout le moins, de s'ingérer indûment dans le développement énergétique des pays acquéreurs de matières, d'équipements et/ou de technologies nucléaires. Elles leur paraissaient d'autant plus injustes qu'elles étaient en contradiction manifeste avec un des principes fondamentaux du TNP qui garantissait aux ENDAN, en échange du renoncement formel à l'arme nucléaire, le droit d'étudier, de produire et d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques<sup>14</sup>. En effet, les directives du NSG encourageaient fortement les États fournisseurs à limiter, malgré l'application des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le transfert vers des ENDAN « d'installations et de technologies sensibles et de matières de qualité militaire »<sup>15</sup>, ce qui constituait à n'en pas douter, une première base vers un refus complet de tout transfert de ces articles sensibles.

À l'inverse du Comité Zangger, le NSG s'inscrivit volontairement en marge du TNP afin de satisfaire les exigences de la France qui n'avait à l'époque pas signé ce Traité. Son objectif est de rechercher une harmonisation des politiques de transferts des articles nucléaires des principaux États

- 
12. Les réunions des États fournisseurs d'articles nucléaires furent baptisées, par la suite, Groupe des fournisseurs nucléaires ou Club de Londres. Ce groupe est plus connu actuellement sous son abréviation anglaise de NSG. Le Canada, les États-Unis, la France, le Japon, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Union soviétique en furent les membres fondateurs.
  13. Dont certains ENDAN de la Communauté européenne (Belgique, Italie, Pays-Bas) qui assortirent leur adhésion d'une clause communautaire soumettant l'application des ces directives au respect des engagements contractés dans le cadre du Traité de Rome pour ce qui concerne les échanges intra-communautaires.
  14. Article IV du TNP.
  15. Article 7 des directives, telles que publiées sous INFCIRC/254 (février 1978).

détenteurs et fournisseurs des connaissances nucléaires en s'accordant sur des règles minimales de concurrence afin d'éviter de porter préjudice à la lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Les modalités des régimes de contrôle des transferts d'articles nucléaires établies par les directives du NSG s'articulent autour d'un certain nombre de principes fondamentaux appelés à déterminer la ligne de conduite à suivre par les États lors de l'examen des demandes de transferts et d'une liste dite *trigger list*. Ainsi afin d'éviter un contournement de celle-ci par la constitution d'un programme de recherche nucléaire par le système des achats dits en amont, les directives du NSG précisent que le champ d'application du régime de contrôle des transferts d'articles énumérés dans la *trigger list* ne peut être rendu sans effet par le transfert des différents composants de ces articles<sup>16</sup>.

Les directives du NSG attachent, à l'inverse du Comité Zangger, une attention toute particulière aux transferts de technologies liées aux articles nucléaires listés. En effet, le transfert de technologies afférentes directement à un article quelconque de la liste doit être « soumis à un examen et à un contrôle aussi stricts que le transfert de l'article lui-même, dans la mesure où la législation nationale le permet »<sup>17</sup>. Par ailleurs, les directives du NSG s'appliquent aux transferts, à des fins pacifiques, à destination de tout État non doté d'armes nucléaires (à l'exception de l'Inde), peu importe que ce dernier ait adhéré ou non au TNP et, en ce qui concerne le contrôle du retransfert de ces articles, aux transferts vers tous les États sans distinction<sup>18</sup>.

Parallèlement à leur action au sein du NSG, les États-Unis vont, sous l'impulsion du Président Carter, fondamentalement modifier leur politique internationale de coopération nucléaire. Considérant que l'utilisation civile du plutonium présente pour la non-prolifération un risque majeur et que les ressources en uranium de la planète devaient permettre la satisfaction d'un développement énergétique nucléaire suffisant, le Congrès va, par le vote, le 10 mars 1978, de la Loi sur la non-prolifération nucléaire (*Nuclear Non-Proliferation Act* – NNPA), instaurer un régime reprenant toutes les mesures d'embargo et de droit de veto proposées par les États-Unis et le Canada au sein du NSG, qui avaient été néanmoins rejetées par leurs partenaires. La nouvelle politique de coopération internationale, qui reste encore largement applicable aujourd'hui, allait s'articuler autour du renforcement des garanties d'utilisation

---

16. « The object of these controls should not be defeated by the transfer of component parts », annexe A, Note générale, INFCIRC/254/Rev.9/Part.1, p. 7.

17. Annexe A, *Contrôles de la technologie*, INFCIRC/254/Rev.9/Part.1, p. 7.

18. Paragraphe 1 des directives du NSG relatives aux transferts d'articles nucléaires dans le domaine nucléaire, INFCIRC/254/Rev.9/Part.1.

pacifique et sur le veto du transfert et du développement de certaines technologies. C'est ainsi que sera frappé d'embargo le transfert d'articles nucléaires relatifs à l'enrichissement, au retraitement et à la surrégénération. L'embargo fut également rendu applicable sur le plan interne avec l'arrêt ou le retardement des programmes de retraitement et de surrégénération nationaux<sup>19</sup>. Le nouvel Article 123 de la Loi sur l'énergie atomique (*Atomic Energy Act*)<sup>20</sup> soumettait dorénavant tous les accords de coopération à neuf critères. Ceux-ci étaient réduits à sept lorsque l'autre partie contractante était un État doté de l'arme nucléaire (EDAN). Ces critères imposaient notamment des garanties globales et perpétuelles, un engagement de non-utilisation dans des dispositifs nucléaires explosifs et de restitution des matières et équipements dans certaines conditions, ainsi que la reconnaissance du principe du consentement préalable en cas de retransfert des articles nucléaires ou en cas de retraitement, d'enrichissement ou d'altération des matières produites ou fournies. Toutefois, ce nouvel acte ne pouvait mettre fin à la coopération instituée par des accords de coopération antérieurs. Aussi prescrivait-il au Président des États-Unis de les renégocier afin de les rendre conformes aux nouvelles dispositions<sup>21</sup>.

Sur le plan de la lutte contre la prolifération des armes nucléaires, le renforcement progressif des mécanismes de contrôle des exportations et une politique apparemment plus rigoureuse semblaient avoir mis un frein, sinon un terme, à l'accroissement du nombre des États dotés de l'arme nucléaire. En ajoutant les pays dits du seuil nucléaire, seuls onze États s'étaient ou avaient essayé de se doter, en 1990, de l'arme nucléaire<sup>22</sup>.

La confiance tranquille concernant la prolifération des armes nucléaires va, en 1992, être bouleversée par le « double choc » de l'éclatement de l'Union soviétique et par les révélations sur le programme militaire irakien.

La disparition de l'URSS engendra une certaine incertitude sur la propriété des armes nucléaires stationnées dans quatre États successeurs de l'Union (Russie, Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan). La Russie, qui s'affirmait

---

19. C'est ainsi que fut postposé, *sine die*, l'achèvement de la seule usine privée de retraitement du combustible usé construite par Allied Chemical (Barnwell aux États-Unis).

20. Tel qu'amendé par l'Article 401 du NNPA (*Nuclear Non-Proliferation Act/Loi sur la non-prolifération nucléaire*).

21. Articles 404 et 405 du NNPA.

22. À savoir les cinq EDAN, tels que reconnus par le TNP, ainsi que l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Inde, Israël et le Pakistan.

l'héritière de l'URSS<sup>23</sup>, estimait que toutes les armes nucléaires tant tactiques que stratégiques devaient être rapatriées sur son territoire. Ce rapatriement fut longtemps contesté à des degrés divers par les trois autres États successeurs<sup>24</sup>, qui considéraient que ces armes faisaient partie de leur héritage. Ces velléités se heurtaient cependant à un certain nombre de difficultés techniques, telles que par exemple, la détention par la Russie des codes de lancement et d'armement. Après de longs marchandages nucléaires, ces trois Républiques acceptèrent finalement de ratifier le TNP en tant qu'ENDAN<sup>25</sup>. En outre l'effondrement de l'Union soviétique souleva une série d'inquiétudes sur l'imperméabilité des systèmes de lutte contre la prolifération des armes nucléaires des États issus de cet éclatement mais aussi, de façon plus générale, des nouveaux régimes politiques installés dans les États membres du Pacte de Varsovie. Si la plupart d'entre eux disposaient d'un savoir et d'un potentiel industriel capables de contribuer à l'élaboration d'armes nucléaires, les structures politiques, administratives et douanières à même de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive se révélèrent souvent mal adaptées au libéralisme économique dans lequel ces États entendaient dorénavant s'inscrire<sup>26</sup>. Un laborieux travail d'ajustement des systèmes de contrôle nationaux à leur nouvel environnement politique et économique fut donc entamé.

Les révélations sur l'ampleur du programme de recherche militaire irakien, au lendemain de la guerre du Golfe, provoquèrent une crise sans précédent des régimes de lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Elles apportaient la preuve que la ratification du TNP et la conclusion d'un accord de garanties avec l'AIEA n'assuraient pas suffisamment l'absence de toute action ou comportement proliférant. La ratification du TNP avait même, au contraire, permis à l'Irak de se prévaloir d'une certaine respectabilité et ne l'avait nullement empêché de développer un programme nucléaire clandestin de recherche militaire<sup>27</sup>. En effet, officiellement l'Irak soumettait l'ensemble de ses installations nucléaires aux contrôles réguliers des inspecteurs de l'AIEA qui

---

23. Elle avait repris son siège au Conseil de sécurité de l'ONU.

24. Et plus particulièrement l'Ukraine.

25. La Biélorussie le ratifia le 22 juillet 1993, le Kazakhstan le 14 février 1994 et l'Ukraine le 16 novembre 1994.

26. Voir sur ces aspects notamment. Potter, W.C., « Before the deluge, Assessing the threat of nuclear leakage from post-soviet states », *Arms Control Today* (octobre 1995), pp. 9-16.

27. Sur la découverte et l'étendue du programme militaire nucléaire de l'Irak, voir par exemple : Thorne, L., « Les inspections de l'AIEA en Irak », *AIEA Bulletin*, Vol. 34, n° 1/1992, Vienne, p. 17.

n'avaient jamais constaté de détournements des matières utilisées<sup>28</sup>. L'Irak se montra particulièrement habile pour ne pas éveiller les soupçons des différents services secrets sur les réalisations de son programme clandestin. Les achats des articles nécessaires à la réalisation de son programme militaire étaient effectués via des sociétés écrans d'import-export. Le transport maritime des articles était assuré par des transporteurs battant pavillon de complaisance vers des États peu suspects qui ne servirent, en réalité, que de zones de transfert. Enfin, pour éviter les suspicions, aucun système d'armes, ou d'ensemble nucléaire clé en main ne furent importés ou achetés tels quels. Ils ont été acquis par éléments, en dispersant les ordres d'achats entre différents fournisseurs. Par ailleurs, l'Irak recourut largement aux articles à double usage<sup>29</sup>, non visés directement par les principes du Comité Zangger ou du NSG, en camouflant la destination nucléaire militaire sous une demande de licence d'exportation d'articles à des fins médicales, agricoles, etc. Un des aspects les plus préoccupants du programme de recherche nucléaire militaire irakien fut, sans nul doute, la démonstration que les Irakiens n'hésitèrent pas à recourir à des techniques jugées obsolètes et tombées dans le domaine public.

Le démantèlement du bloc de l'Est et la disparition de l'Union soviétique eurent aussi pour conséquence de remettre sérieusement en question l'utilité de maintenir un régime d'embargo spécifique, le COCOM (Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations)<sup>30</sup>, sur certains transferts à destination des États issus de la dissolution du Pacte de Varsovie. Nombre de ces États, comme la Hongrie, la Pologne, la République tchèque ou la République slovaque, affirmaient publiquement leur volonté d'adhérer le plus rapidement possible à l'Union européenne et à l'OTAN. Ils réclamaient, ainsi que la Russie, l'assouplissement, voire la suppression de ce régime d'embargo. Cette revendication était favorablement reçue par les États européens membres de l'OTAN qui insistaient auprès de leurs alliés américains pour assouplir les règles de transferts à l'égard de ces États. Des négociations en

- 
28. Ce qui était logique dans la mesure où l'essentiel du programme militaire irakien se situait sur des sites clandestins qui étaient, par définition, non déclarés à l'AIEA. À l'époque, l'Agence ne disposait pas d'un mandat lui permettant d'inspecter d'éventuels sites suspects et les différents services de renseignements des grandes puissances n'avaient pas encore détecté ni réalisé l'étendue du programme clandestin.
29. Par article à double usage, il convient d'entendre, dans l'hypothèse présente, des articles qui peuvent être utilisés indifféremment à des fins nucléaires civiles ou militaires et à des fins autres que nucléaires (médicales, agricoles, etc.).
30. Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations.



vue de réviser ce régime furent initiées. Elles aboutirent, contre toute attente, le 16 novembre 1993, à une décision d'abrogation pure et simple de celui-ci<sup>31</sup>.

Parallèlement, des discussions informelles entre les États membres de l'ex-COCOM, auxquelles furent admises la Russie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, sur l'élaboration d'un nouveau régime multilatéral de contrôle des exportations furent entamées. Le 18 décembre 1995, à Wassenaar aux Pays-Bas, les représentants des 28 États participants établirent le nouveau régime de contrôle des exportations des armes conventionnelles et de certains biens et technologies à double usage, plus connu sous le nom d'Arrangement de Wassenaar. Cet arrangement, conçu comme complémentaire aux instruments de contrôle des transferts existants, porte sur les armes et les munitions conventionnelles et sur certains articles à double usage pouvant être utilisés pour élaborer une Arme de destruction massive (ADM).

Les révélations relatives au programme clandestin irakien ainsi que le comportement de la Corée du Nord<sup>32</sup> avaient démontré à suffisance que l'adhésion au TNP et la conclusion d'un accord de vérification ne suffisaient pas à garantir qu'un État ne s'engage pas parallèlement dans un programme clandestin d'élaboration d'une arme nucléaire. En conséquence, il apparaissait que, même dans le cadre de leurs échanges commerciaux avec un ENDAN Partie au TNP, les États fournisseurs devaient se montrer prudents et s'engager à appliquer et à respecter une politique d'exportation plus restrictive.

Ce souci de renforcer le système de lutte contre la prolifération des armes nucléaires ne provenait pas uniquement des États fournisseurs mais aussi de certains pays en voie de développement et ce, bien avant les révélations sur le programme irakien. Afin de répondre à cette volonté, une réunion informelle des États adhérents au NSG fut convoquée à La Haye, du 5 au 7 mars 1991. Cette réactivation du NSG – aucune réunion n'avait été convoquée depuis

---

31. Anthony, I., « Armaments, disarmament and international security », *SIPRI Yearbook* (1995), *Oxford University Press*, 1995, p. 619.

32. Lors de la première inspection de l'AIEA en 1992 mettant en œuvre l'accord de garanties, les inspecteurs constatèrent un certain nombre d'incohérences entre leurs analyses et celles transmises par la Corée du Nord. D'après l'Agence, la Corée du Nord possédait des matières nucléaires et des installations qui ne lui avaient pas été déclarées. Pour une analyse et un développement exhaustif de cette affaire, voir *Activities of the IAEA relevant to article III of the NPT prepared by the Secretariat of the IAEA for the 1995 Conference of the Parties to the NPT*, présenté à Genève, lors du *Preparatory Committee for the 1995 Conference of the Parties to the NPT* (12-16 septembre 2005) (NPT/CONF.1995/PC.III/7), p. 9.

1978 – se donnait pour objectifs, d’une part, de réviser et de compléter les directives à la lumière des événements intervenus en Irak et, d’autre part, d’examiner les moyens de contrôler les transactions portant sur les articles à double usage non couverts par les directives. Il s’agissait également d’essayer de convaincre de nouveaux fournisseurs d’adhérer aux directives.

Dans ce contexte favorable au renforcement du système, trois décisions fondamentales furent adoptées dans les réunions qui suivirent.

Premièrement, à la suite de plusieurs déclarations unilatérales de certains États fournisseurs comme la France<sup>33</sup>, le Royaume-Uni<sup>34</sup> et la Belgique<sup>35</sup>, l’exigence de requérir de l’État destinataire comme condition d’octroi de la licence d’exportation des articles définis dans les listes du NSG<sup>36</sup>, l’application du principe des *Full Scope Safeguards* (FSS) fut adoptée<sup>37</sup>.

Deuxièmement, des directives gouvernant les principes et les conditions de transfert d’articles nucléaires à double usage ainsi qu’une liste d’articles auxquels ces directives s’appliquent furent adoptées<sup>38</sup>. Pour garantir une application homogène de ces directives, un Protocole d’accord fut également retenu. Il établit des mécanismes d’échange d’informations entre États membres sur les demandes de licences d’exportation. Un élément significatif de cette volonté de renforcer la cohésion du système était la définition, au sein des directives relatives aux articles à double usage, pour la première fois, des objectifs que se fixait le NSG en matière de non-prolifération des armes

---

33. Exigence annoncée dans le discours de Monsieur R. Dumas, Ministre des Affaires étrangères de la République française, prononcé lors de la 49<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 24 septembre 1991.

34. Exigence annoncée dans le discours de Monsieur D. Hurd, Secrétaire d’État du Commonwealth et des Affaires étrangères du Royaume-Uni lors de la 49<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 25 septembre 1991.

35. Déclaration de la Délégation belge lors de la 3<sup>e</sup> réunion du « Nuclear-related Dual-Use working Group » à Annapolis, le 7 octobre 1991.

36. Liste répertoriée sous INFCIRC/254 de l’AIEA.

37. *Full Scope Safeguards* : application des contrôles de l’AIEA sur toutes les matières brutes ou fissiles spéciales, présentes ou à venir, se trouvant sur le territoire d’un État ou sous sa juridiction. Cette exigence était déjà d’application pour les ENDAN ayant adhéré au TNP, ce qui n’est pas le cas de l’Inde, de l’Algérie et du Pakistan.

38. Réunion plénière du NSG de Varsovie du 3 avril 1992.

nucléaires<sup>39</sup>. Ces objectifs consistent en un engagement des États fournisseurs à prévenir tout transfert d'articles à double usage pouvant apporter une contribution majeure à la poursuite d'une « activité nucléaire explosive » ou à « un cycle du combustible nucléaire non soumis aux garanties » requises par le TNP. Pratiquement, cela supposait que, dorénavant, tout transfert d'articles à double usage devait être refusé lorsque le risque d'un détournement d'affectation ne pouvait être écarté. Cette nouvelle politique d'exportation du NSG allait bousculer l'égalité apparente entre non-prolifération et développement pacifique qui constituait la pierre d'angle du TNP, pour la remplacer par une hiérarchie des priorités. Désormais, même si les directives affirment explicitement qu'elles n'ont pas pour objectif d'entraver la coopération internationale en matière d'application pacifique de l'énergie nucléaire, elles ne l'autorisent que dans la mesure où cette coopération n'est pas jugée contraire aux objectifs de non-prolifération du NSG. Par ailleurs, elles introduisent une notion d'universalité en rendant ce principe, dit principe de non-prolifération, applicable non seulement aux ENDAN mais aussi aux EDAN lorsque, d'une manière générale, il existe un risque inacceptable de détournement.

Finalement, la troisième décision adoptée par le NSG fut la révision des listes d'articles nucléaires soumis au contrôle à l'exportation et l'intégration de l'ensemble des actualisations apportées, depuis 1978, dans les listes définies par le Comité Zangger<sup>40</sup>.

En vertu de son Article X.2, le TNP avait été conclu pour une période de 25 ans et, en 1995, une Conférence dite d'extension réunissant tous les États Parties devait être convoquée afin de décider si ce traité devait être prorogé indéfiniment ou pour une ou plusieurs périodes d'une durée déterminée. Dans leur majorité, les ENDAN voyaient dans la Conférence d'extension, leur dernière chance de peser sur les EDAN pour les contraindre à respecter plus adéquatement leurs engagements<sup>41</sup>. Cette tentative d'imposer une prorogation conditionnelle du TNP avait déjà fait l'objet de l'essentiel des débats lors de la Conférence de révision du TNP de 1990 et avait été la principale cause de son échec. Sous l'impulsion du Président de la conférence<sup>42</sup>, on s'efforça de trouver

---

39. Des objectifs similaires seront insérés, lors de la Conférence plénière du NSG de Madrid (1994), au sein des directives du NSG relatives aux articles nucléaires.

40. Le Comité Zangger avait procédé, depuis l'adoption de ses règles du jeu fondamentales, à des révisions régulières de ses listes.

41. En leur imposant des engagements formels et vérifiables à réaliser selon un calendrier précis.

42. Le Sri Lankais, Jayantha Dhanapala.

une solution de compromis qui, tout en assurant une prorogation indéfinie, tendrait à rallier le plus grand nombre d'États, en sauvant la face de ceux qui y étaient opposés. Un document en trois volets<sup>43</sup> fut adopté en séance plénière, le 10 mai 1995<sup>44</sup>.

Alors que la Conférence d'extension réussit à finaliser ses travaux et à adopter une décision de prorogation indéfinie et inconditionnelle du traité, les débats au sein des trois grands Comités<sup>45</sup> instaurés par la Conférence de révision du traité ne permirent pas d'aboutir à la rédaction et à l'adoption d'une déclaration finale d'examen<sup>46</sup>.

Elle reconnut cependant, dans un des quatre documents adoptés en séance plénière intitulé « Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaire » et consacré aux « utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire », la nécessité de « promouvoir, grâce au dialogue et la coopération

---

43. Cette proposition comporte :

- un document établissant les mécanismes selon lesquels l'application du Traité doit être examinée périodiquement ;
- un document portant sur les principes qui doivent gouverner l'application du Traité en matière de non-prolifération et de désarmement nucléaire ;
- une résolution reconnaissant dans sa partie décisionnelle qu'une majorité existe en faveur de la prorogation indéfinie.

44. Document final, Partie I, *Organisation and work of the Conference* (NPT/CONF.1995/32 (Part I)).

45. Comité I : Désarmement ; Comité II : Garanties et Contrôle à l'exportation ; Comité III : Coopération internationale, Transfert de technologies.

46. En vertu de l'Article VIII.3 du TNP et de la décision de la Conférence générale du TNP de 1995 intitulée « Renforcement du processus d'examen du traité » (NPT/CONF.1995/L.4), une Conférence de révision du TNP est organisée tous les cinq ans. Celle-ci a pour but d'évaluer « les résultats obtenus durant la période considérée, y compris le respect des engagements souscrits par les États Parties en vertu du traité et de déterminer les domaines dans lesquels il conviendrait de progresser davantage à l'avenir, ainsi que les moyens d'y parvenir ». « Elle devrait aussi examiner spécifiquement ce qui pourrait être fait pour renforcer l'application du Traité et assurer son universalité » (points 2 et 7 de la Décision intitulée « Renforcement du processus d'examen du Traité » (NPT/CONF.1995/L.4), telle que publiée dans *Bulletin de droit nucléaire*, 56/1995, Agence pour l'énergie nucléaire, Paris, p. 112).

entre tous les États Parties intéressés, la transparence du contrôle des exportations se rapportant au nucléaire »<sup>47</sup>.

Cette volonté d'établir une réelle transparence des mesures de contrôle du commerce des articles nucléaires constitue une des revendications majeures de bon nombre d'ENDAN. Pour tenter de donner satisfaction à cette exigence, les États fournisseurs, réunis au sein du NSG, ont entamé, depuis 1996, une série d'actions<sup>48</sup>.

Pour promouvoir le dialogue et la coopération entre les États participants au NSG et les États non participants, le NSG rédigea une communication intitulée « The Nuclear Suppliers Group : its Origins, Role and Activities »<sup>49</sup>. Initialement communiquée le 15 septembre 1997, celle-ci fut révisée en 2000, 2003 et 2005 et s'inscrivit dans l'objectif d'une plus grande transparence de ses activités.

La question de la transparence fut à nouveau débattue lors de la Conférence de révision du TNP de mai 2000. Celle-ci reconnut, pour la première fois, la nécessité de contrôler des transferts des articles à double usage pour lutter efficacement contre la prolifération des armes nucléaires. Pourtant, les travaux de la conférence furent largement entachés par un contexte peu favorable à l'adoption d'un texte de conclusion<sup>50</sup>. Si un accord a pu être obtenu s'est sans doute dû à la volonté des EDAN qui, préférant coopérer entre eux plutôt que d'exploiter leurs divergences de vues, acceptèrent de négocier avec la *New Agenda Coalition*<sup>51</sup>. Ensemble, ils s'accordèrent sur des principes qui

---

47. Paragraphe 17 du Document final, Partie I, *Organisation and work of the Conference* (NPT/CONF.1995/32 (Part I)), p. 12.

48. Parmi les États les plus critiques vis-à-vis du NSG, seule l'Inde accepta d'y participer.

49. Elle est connue sous la dénomination INFCIRC/539.

50. Notamment suite au refus du Sénat américain en 1999 de ratifier le traité CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*), à l'inquiétude suscitée par les tests nucléaires indiens et pakistanais de 1998, aux désaccords entre États-Unis, Russie et Chine sur le déploiement de l'*US National Missile Defense* (NMD) (« guerre des étoiles »), ainsi qu'à l'échec des comités préparatoires à la rédaction de recommandations substantives. De plus, des doutes subsistaient quant aux capacités nucléaires de l'Irak, et les interventions de l'OTAN au Kosovo créant des tensions parmi les grandes puissances.

51. Groupe formé en 1998 et composé de l'Afrique du Sud, du Brésil, de l'Égypte, de l'Irlande, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande et de la Suède. Son objectif était d'adresser des propositions sur la progression du désarmement nucléaire.

furent finalement intégrés dans la déclaration finale de révision en un plan de 13 étapes vers le désarmement nucléaire progressif et systématique.

### **L'après 11 Septembre 2001 : l'interférence du terrorisme**

Les attentats terroristes du 11 Septembre 2001 suscitèrent paradoxalement un certain nombre d'interrogations sur la nécessité de renforcer les mesures de non-prolifération d'armes de destruction massive alors que ces attentats n'avaient pas eu recours à ce type d'armes. L'acquisition d'ADM par des acteurs non étatiques et l'attaque terroriste contre une installation nucléaire furent deux types de menaces qui n'avaient pas été considérés tant qu'à présent par les régimes internationaux de non-prolifération. Il apparut nécessaire d'inclure la lutte contre le terrorisme non seulement dans les directives des instruments informels tels que le NSG, l'Arrangement de Wassenaar et le *Missile Technology Control Regime* (MTCR) pour ce qui concerne la prolifération d'armes nucléaires, mais également dans des enceintes spécifiques<sup>52</sup> « qui n'avaient *a priori* pas vocation naturelle à traiter ces questions »<sup>53</sup>, telles que le Sommet du G8<sup>54</sup>, l'OTAN<sup>55</sup>, l'OSCE<sup>56</sup>, l'Union européenne<sup>57</sup>, mais aussi l'ONU<sup>58</sup>.

Le NSG fut un des premiers à réagir en amendant ses directives dès 2002 lors de sa séance plénière annuelle des 16 et 17 mai à Prague où la prévention d'actes terroristes nucléaires fut introduite. Ainsi le principe de non-

---

52. Il s'agit d'enceintes à vocation universelle comme l'ONU et d'enceintes à vocations plus restreintes, régionales (UE, OSCE) ou stratégiques (OTAN).

53. Dahan, P., « La PSI, poste avancé de la lutte contre la prolifération : De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation », *AFRI*, Vol. VI (décembre 2005), pp. 436-449.

54. Le G8 a adopté le 9 juin 2004, lors du Sommet de Sea Island, un « Plan d'action sur la non prolifération ».

55. L'OTAN a fait référence à la non-prolifération au paragraphe 14 du communiqué du 28 juin 2004 publié à l'issue du Sommet d'Istanbul.

56. Via le document « Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI<sup>e</sup> siècle », adopté lors de la session ministérielle de Maastricht du 2 décembre 2003.

57. L'UE a adopté, le 13 décembre 2003, la « Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ».

58. Via la Résolution 1540 du Conseil de sécurité adoptée le 28 avril 2004.

prolifération des directives relatives aux articles nucléaires fut modifiée<sup>59</sup>. En effet, outre la vérification de la non contribution à la prolifération des armes nucléaires ou de dispositifs explosifs de ces transferts, les États participants s'engagent à n'exporter des matières, équipements ou technologies nucléaires que s'ils sont convaincus que ces transferts ne seront pas « détournés à des fins de terrorisme nucléaire »<sup>60</sup>. Ce risque « inacceptable de détournement à des fins de terrorisme nucléaire » devient également un critère à considérer pour tout octroi de licences d'exportation d'articles à double usage dans le domaine nucléaire<sup>61</sup>. De plus, les directives NSG relatives aux transferts d'articles nucléaires firent également référence à l'AIEA, en reconnaissant son rôle dans la prévention de la prolifération et dans la prévention de la menace de terrorisme nucléaire<sup>62</sup>.

En 2004, une *catch-all clause* fut introduite dans les directives du NSG concernant les transferts d'articles à double usage. Cette clause consiste à ce qu'un exportateur soit tenu de demander une autorisation de transfert pour un ou des article(s) non visé(s) par le régime de contrôle considéré, lorsque celui-ci (ceux-ci) est (sont), ou peut (peuvent) être destiné(s) à un programme de recherche ou d'élaboration d'une arme de destruction massive. Cette clause est devenue dans les années 2000 un instrument privilégié dans la lutte contre la prolifération d'ADM. Il apparaissait, en effet, que le contrôle par l'établissement de listes de contrôle montrait, dans certaines conditions, des limites quant à son efficacité. En effet, leurs mises à jour peuvent prendre un certain temps dû au fait qu'elles doivent faire l'objet de négociations interétatiques. Il peut alors exister un décalage entre la mise à jour des listes de biens à contrôler et l'évolution des technologies disponibles sur le marché international, celui-ci pouvant alors être exploité par des États ou des importateurs en quête de technologie proliférante.

---

59. Point 10 des directives relatives aux transferts d'articles nucléaires (INFCIRC/254/Rev.6/Part 1) et point 2 des directives relatives aux transferts d'articles à double usage (INFCIRC/254/Rev.5/Part 2).

60. INFCIRC/254/Rev.6/Part 1.

61. Point 4 des directives relatives aux transferts d'articles à double usage (INFCIRC/254/Rev.5/Part 2).

62. Un second type de menace fut également pris en compte par le NSG : l'attaque terroriste contre une installation nucléaire. Les directives promeuvent un renforcement de la protection physique des usines pour mieux tenir compte du risque d'attaque nucléaire.

En 2004, une *catch-all clause* fut introduite dans les directives du NSG concernant les transferts d'articles à double usage<sup>63</sup>. Celle-ci indique que « les États participants doivent s'assurer que leurs législations nationales prévoient l'octroi d'une autorisation pour le transfert des articles qui ne figurent pas à l'annexe si ceux-ci sont ou pourraient être destinés, entièrement ou en partie, à être utilisés dans le cadre d'une 'activité explosive nucléaire' »<sup>64</sup>.

Le MTCR prit lui aussi des mesures afin d'éviter que des vecteurs ne tombent entre les mains d'individus et de groupes terroristes. En effet, les attaques du 11 Septembre 2001 avaient également poussé les États participants lors de la séance plénière des 24 et 27 septembre 2002 réunie à Varsovie à considérer ce type de risques. C'est pourquoi fut adoptée la déclaration suivante : « Compte tenu de l'inquiétude croissante que suscite la prolifération continue des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, et du fait que non seulement les États, mais également des groupes et militants terroristes peuvent acquérir de telles armes, et rappelant les événements tragiques du 11 Septembre 2001, les pays partenaires du MTCR soulignent la nécessité de donner l'impulsion nécessaire aux mesures de lutte contre le terrorisme. Le MTCR continuera de contribuer à la lutte contre le terrorisme en limitant le risque que des articles contrôlés et les technologies connexes tombent aux mains de groupes et de militants terroristes et appelle tous les États à faire de même. Les pays partenaires examineront plus avant la question de savoir comment d'éventuels changements aux lignes directrices du MTCR pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif »<sup>65</sup>.

---

63. Un accord était déjà intervenu au sein du *Consultative Group* réuni à Vienne en octobre 2003. Celui-ci s'était mis d'accord de recommander l'introduction d'une *catch-all clause* dans les directives du NSG lors la séance plénière de Göteborg 2004.

64. « Les fournisseurs devraient s'assurer que leur législation nationale prévoit l'octroi d'une autorisation pour le transfert des articles qui ne figurent pas à l'annexe si ceux-ci sont ou pourraient être destinés, entièrement ou en partie, à être utilisés dans le cadre d'une 'activité explosive nucléaire'. »

« Les fournisseurs appliqueront cette directive conformément à leurs pratiques nationales en matière d'autorisation. »

« Les participants sont invités à échanger des informations sur les refus opposés par mesure de 'précaution' ». Paragraphe 5 des directives relatives aux transferts d'articles à double usage dans le domaine nucléaire (INFCIRC/254/Rev.7/Part 2).

65. Voir « L'assemblée Plénière du Régime de Contrôle de la Technologie Relative aux Missiles », Varsovie, Pologne, 24-27 septembre 2002, disponible sur le site : [www.mtcr.info/french/press/warsaw.html](http://www.mtcr.info/french/press/warsaw.html).



Ainsi, à l'instar du NSG, il fut ajouté aux directives MTCR que le « risque que des articles soumis à contrôle tombent aux mains d'individus et de groupes terroristes » doit être pris en compte lors d'une appréciation d'une demande de transfert d'articles figurant dans la liste annexée d'équipements et technologies à contrôler<sup>66</sup>.

L'Arrangement de Wassenaar considéra la question de la lutte contre le terrorisme lors de la séance plénière de décembre 2002, en adoptant une série d'initiatives significatives. Ainsi, il fut décidé d'intensifier la coopération entre États participants en ce qui concerne la prévention d'acquisition par des organisations et des groupes terroristes d'armes et d'articles à double usage. À cette fin, de nouveaux moyens furent développés pour échanger des informations entre États participants et pour renforcer l'action relative au contrôle des exportations<sup>67</sup>. Un groupe *ad hoc* fut également établi avec pour objectif, d'une part, d'examiner dans quelle mesure le contrôle des exportations peut contribuer à la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, d'identifier les biens et technologies utilisés par les terroristes et les méthodes d'acquisition de ces derniers.

De manière analogue aux négociations du NSG, la question de l'insertion de la technique de la *catch-all clause* fut débattue lors de la huitième séance plénière de l'Arrangement de Wassenaar, en 2002<sup>68</sup>. Celle-ci sera approuvée dans le cadre de la séance plénière suivante, en décembre 2003. Elle indique que les États participants doivent s'assurer que leurs législations nationales prévoient la nécessité d'octroyer une autorisation pour le transfert d'articles non listés à destination de pays soumis à un embargo du Conseil de sécurité de l'ONU sur les armes, ou tout autre embargo sur les armes auquel un État participant a volontairement consenti d'adhérer, lorsque l'exportateur est informé par ses autorités que l'article en question est, ou peut être, destiné,

---

66. Voir « Les Directives du RCTM et la Liste des équipements, logiciels et technologies du RCTM », disponible sur le site : [www.mtc.info/french/leslignes.html](http://www.mtc.info/french/leslignes.html).

67. À ce sujet, une série d'accords concernant le transfert d'articles spécifiques mais non nucléaires furent obtenus, ceux-ci concernaient les MANPADS (*Man-Portable Air Defence Systems*), les SAWL (*Small Arms and Light Weapons*), etc.

68. Une proposition d'introduction d'une *catch-all clause* dans les éléments initiaux de l'arrangement de Wassenaar avait déjà été faite en 1999, cependant celle-ci avait échoué.

entièrement ou en partie, à une utilisation finale militaire<sup>69</sup>. Cette *catch-all clause* précise, par ailleurs, que si l'exportateur a connaissance, ou suspecte, que les biens en question sont destinés, entièrement ou en partie, à une utilisation finale militaire, il doit en informer ses autorités qui décident de l'opportunité de soumettre l'exportation concernée à autorisation<sup>70</sup>. Cette *catch-all clause* se distingue de celle des directives NSG par ses modalités de mise en œuvre et par les risques qu'elle considère. En effet, c'est sur les autorités publiques des États participants et sur les exportateurs que repose la mise en œuvre de cette *catch-all clause*. Les premières doivent avertir les exportateurs d'une utilisation potentielle des articles à des fins militaires et, dans l'autre sens, l'exportateur doit avertir ses autorités étatiques des risques dont il a eu connaissance, ou qu'il suspecte. Cependant cette seconde hypothèse n'enclenche pas systématiquement la nécessité d'une autorisation d'exportation, celle-ci restant liée à l'appréciation de l'autorité, mais a essentiellement pour effet d'exonérer l'exportateur d'une quelconque responsabilité future quant à une utilisation illégitime de l'article transféré. Afin d'aider l'exportateur à détecter les situations suspectes, une liste de questions fut adoptée qui énumèrent différentes indices (non-exhaustifs) de suspicion et les situations pour lesquels l'exportateur doit contacter ses autorités nationales<sup>71</sup>. La seconde considération concerne la prise en compte du risque encouru. En effet, si pour le NSG, le risque visé est « l'activité explosive nucléaire », pour l'Arrangement de Wassenaar, il porte sur « l'utilisation finale militaire ». Cependant, une difficulté réside dans la définition de la portée de « l'utilisation finale militaire ». En effet, la *catch-all clause* prévoit que chaque État participant doit adopter sa propre définition du terme « utilisation finale militaire », tout en précisant que ce terme se réfère à un usage en relation avec un article contrôlé se trouvant dans la liste nationale de biens militaires. En vue d'une harmonisation ou d'une définition commune, la *catch-all clause* indique par ailleurs que les États participants sont encouragés à échanger des informations sur leurs définitions nationales respectives<sup>72</sup>.

Si l'évolution des régimes de contrôle informels de lutte contre la prolifération semblait indispensable afin de mieux faire face aux nouveaux défis

---

69. *Statement of Understanding on Control of Non-Listed Dual-Use Items*, accord intervenu lors de la séance plénière de 2003, disponible sur le site : [www.wassenaar.org/guidelines/docs/Non-listed\\_Dual\\_Use\\_Items.pdf](http://www.wassenaar.org/guidelines/docs/Non-listed_Dual_Use_Items.pdf).

70. *Ibid.*

71. *List of Advisory Questions for Industry*, accord intervenu lors de la séance plénière de 2003, disponible sur le site : [www.wassenaar.org/publicdocuments/2003/docs/Final\\_Questions\\_for\\_Industry.pdf](http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2003/docs/Final_Questions_for_Industry.pdf).

72. *Ibid.*

mondiaux, l'introduction de dispositions spécifiques sur le terrorisme dans ces instruments paraissait cependant inappropriée. En effet, à la base, ceux-ci ont été créés pour structurer et harmoniser les règles relatives au contrôle des exportations entre les États participants et les États non participants, et non pas entre États et entités ou groupements sous-nationaux, y compris terroristes<sup>73</sup>. Ainsi, leurs directives fondamentales contiennent des engagements pris par les États participants d'adopter des réglementations de contrôle aux exportations, d'échanger des informations sur la prolifération avec les autres États participants, de notifier les refus d'exportation, d'examiner une liste de critères avant d'autoriser une exportation. Ainsi, le risque que des articles nucléaires sensibles tombent dans des mains terroristes avait déjà été considéré indirectement dans ces engagements. Par exemple, le NSG avait pris des mesures de refus d'autorisation dans l'hypothèse où il existait un risque inacceptable de diversion, et ce compris le risque de terrorisme, le transfert d'articles nucléaires ou à double usage devait être refusé<sup>74</sup>. Les directives imposent d'ailleurs une déclaration de l'utilisateur final, spécifiant l'utilisation finale du bien ainsi que sa localisation ultime. De plus, les fournisseurs nucléaires se sont engagés à requérir une assurance explicite que l'article qui a pour vocation d'être transféré ou toute réplique de celui-ci « ne sera pas utilisé pour une activité explosive nucléaire ou pour une activité du cycle du combustible nucléaire non soumise aux garanties »<sup>75</sup>.

Par ailleurs, une série d'évènements survenus au début des années 2000 tendait à prouver que ces instruments renforçant les différents traités de non-prolifération n'étaient plus à même pour lutter seuls contre la prolifération d'ADM<sup>76</sup>. En effet, la crise de 2003 qui soupçonnait l'Irak de construire des ADM, l'annonce par la Corée du Nord de son retrait du TNP, l'interception d'un navire navigant vers la Libye contenant des articles pouvant servir à la

---

73. Michel, Quentin, « The evolution of nuclear export control regimes: from export control list to catch-all clause », *Atom for Peace: An International Journal*, Vol. 1, n° 1 (2005), p. 81.

74. Point 2 des directives relatives aux transferts d'articles nucléaires (INFCIRC/254/Rev.4/Part 1).

75. Point 5, *ibid.*

76. À titre d'exemple, le Chapitre III de la Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée lors du Conseil européen du 12 décembre 2003 souligne à propos des traités multilatéraux et de leurs mécanismes de contrôle que, « si tous ces instruments sont nécessaires, aucun n'est en soi suffisant ».

construction d'ADM et la découverte du réseau du Docteur Khan en 2004<sup>77</sup>, incitèrent les États à chercher de nouvelles pistes dans la lutte contre la prolifération. Si les initiatives furent nombreuses, la présente analyse a été limitée à celles prises dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et celles relatives à la mise en place de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI)<sup>78</sup> et de l'Initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire. En outre, une attention sera portée au code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

La PSI fut proposée par les États-Unis en mai 2003 à Cracovie et fut ensuite endossée par le G8 réuni à Evian en juin de la même année. N'étant pas une organisation internationale formelle, la PSI constitue plutôt un ensemble d'activités à géométrie variable ouvert à tout État, articulées autour d'un principe fondamental d'intervention<sup>79</sup>. Ce principe instaure la reconnaissance

---

77. Abdul Qadeer Khan, père de la bombe nucléaire pakistanaise, institua un réseau d'acquisition pour permettre à son pays de construire la bombe nucléaire. Il utilisa ensuite son réseau, basé sur des plaques tournantes et fonctionnant grâce à de faux certificats d'utilisateur final, pour fournir une assistance technologique à d'autres pays tel que l'Iran, la Libye ou encore la Corée du Nord. Il est également soupçonné d'avoir commercé avec l'Irak, la Syrie et d'avoir entretenu des contacts avec certains pays d'Afrique subsaharienne. La mise en lumière de ce réseau démontra que des acteurs non étatiques pouvaient avoir un accès aux technologies liées aux ADM (M. Khan agissait seul et non pas au nom du Pakistan), et qu'un marché international illicite de technologies liées aux ADM existait. Voir à ce propos, Clary, C., « A.Q. Khan et les limites du régime de non-prolifération », *Forum du désarmement*, n° 4 (2004), pp. 35-46.

78. *Proliferation Security Initiative*.

79. En juin 2008, 91 États avaient adhéré à la PSI : Afghanistan, Albanie, Allemagne, Andorre, Angola, Arabie Saoudite, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Biélorussie, Belgique, Belize, Bosnie-Herzégovine, Brunei, Bulgarie, Cambodge, Canada, Chili, Chypre, Croatie, Danemark, Djibouti, Émirats Arabes Unis, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Honduras, Hongrie, Iles Fiji, Iles Marshall, Islande, Irak, Irlande, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizstan, Koweït, Lettonie, Liberia, Libye, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Ancienne république yougoslave de Macédoine, Malte, Maroc, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Nouvelle-Zélande, Norvège, Oman, Ouzbékistan, Panama, Papouasie, Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Saint-Siège, Salvador, Samoa, Serbie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tadjikistan, Tunisie, Turkménistan, Turquie, Ukraine, Yémen. Cependant, il est à préciser que formellement, le simple fait pour un État d'avoir souscrit aux Principes de la PSI ne l'engage en rien. Les États les plus actifs se

mutuelle des États participants dans l'accomplissement d'opérations d'interception des transferts illicites sur leur territoire<sup>80</sup>. L'objectif étant de lutter contre le trafic d'ADM, de leurs vecteurs et de leurs éléments constitutifs, à destination ou en provenance d'États ou d'acteurs non étatiques qui suscitent des préoccupations en matière de prolifération. Ainsi, la principale mission de la PSI est d'intercepter des transferts suspects liés aux ADM. À l'origine, la PSI portait principalement sur les transports maritimes, mais elle s'est ensuite étendue aux transports terrestres et aériens. Partant du constat qu'il manquait aux différents traités de non-prolifération des mécanismes efficaces pour faire respecter les engagements pris, la PSI propose ainsi de passer d'une logique de vérification des traités à une logique de surveillance des cargos et d'une logique de non-prolifération à une logique de contre-prolifération en instituant des actions concrètes et efficaces contre les acteurs proliférants<sup>81</sup>. À cette fin, elle instaure des mécanismes de coopération entre les États et entre leurs services<sup>82</sup>. C'est ainsi que le 4 octobre 2003, la PSI permit aux forces américaines et anglaises d'intervenir en Italie sur un navire navigant sous pavillon allemand en provenance de Malaisie et à destination de la Libye. Il y fut saisi des composants de centrifugeuses<sup>83</sup>.

La PSI est avant tout un instrument de coordination articulé autour d'une série d'actions ponctuelles activées par la seule bonne volonté des États participants<sup>84</sup>. En effet, les participants ne prennent pas d'engagement juridiquement contraignant et ne sont pas tenus de participer à toutes les activités

---

rassemblent au sein d'une enceinte de coordination, l'*Operational Experts Group*, à l'intérieur de laquelle ils discutent des activités passées et futures de l'initiative.

80. À titre d'exemple, depuis la fin 2004, les États-Unis ont conclu sept accords bilatéraux d'arraisonnement pour l'interception de navires dans les eaux internationales, dont six avec des États de pavillon de complaisance – le Belize, Chypre, les Îles Marshall, le Libéria, Malte et le Panama (et un autre avec la Croatie).
81. Dahan, P., *op. cit.*
82. Il s'agit de coopération entre services de douane, de renseignement et de diplomatie.
83. « PSI : Cas réel d'intervention – le BBC China – 3 octobre 2003 », *France Diplomatie*, disponible sur: [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
84. Il ne peut être fait mention d'États membres, car il s'agit d'un ensemble d'activités pour lesquelles les États participent et non d'une institution ou d'un regroupement informel d'États.

connexes<sup>85</sup>. Ils peuvent se limiter à approuver le principe fondamental d'interception mais décider de ne s'engager qu'au cas par cas dans des opérations<sup>86</sup>. Ainsi, à l'instar du NSG et des autres régimes de contrôle des exportations, c'est un instrument informel mais au contraire de ceux-ci, il n'est pas doté d'une structure permanente de fonctionnement.

Adopté en novembre 2002, le code de conduite de La Haye constitue le premier instrument multilatéral de lutte contre la prolifération des missiles balistiques. Celui-ci est né de l'engagement des États participants du MTCR<sup>87</sup>, ceux-ci considérant que le contrôle des exportations ne pouvait être la seule réponse à la prolifération des missiles et qu'un nouvel instrument à caractère plus universel était nécessaire. Ce code de conduite, ouvert à tous les États, vise donc à combler une lacune dans le système international de maîtrise des armements en posant des principes de portée universelle en matière d'utilisation non militaire des technologies balistiques. Ainsi, le code reconnaît, selon une articulation similaire au TNP, d'une part, la nécessité de lutter contre la prolifération des missiles balistiques à des fins militaires, tout en reconnaissant d'autre part, le droit des États d'utiliser l'espace à des fins pacifiques<sup>88</sup>. En d'autres termes, le code de conduite de La Haye se constitue en régulateur

---

85. Heupel, M., « L'initiative de sécurité contre la prolifération : renforcer la mobilisation et les capacités en faveur de l'interception de cargaisons liées aux armes de destruction massive », *Forum du désarmement*, n° 4 (2007), pp. 61-70.

86. En septembre 2008, 91 États avaient adhéré aux principes de la PSI et un groupe d'une vingtaine d'États participe activement aux activités de la PSI.

87. Les États participants au MTCR conçurent un Code international de conduite (ICOC). Celui-ci se vit finalement détaché du MTCR et un processus ouvert à tous les États, fortement appuyé par l'Union européenne fut lancé. Deux réunions de concertation furent organisées à Paris et à Madrid en 2002. Celles-ci aboutirent à l'élaboration du Code de conduite, finalement lancé lors de la conférence de La Haye des 25 et 26 novembre 2002. Deux autres initiatives multilatérales avaient été prises, mais ne furent pas finalement concluantes : le Système global de contrôle (*Global Control System – GCS*) proposé par les Russes en 1999 et la mise en place d'un panel d'experts gouvernementaux décidée par la 55<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU sous proposition iranienne en 2000. Voir à ce propos, Pal, W., S. Sidhu et C. Carle, « Managing missiles: blind sport or blind alley? », *Disarmament Diplomacy*, n° 72 (Août-septembre 2003).

88. À la condition que les programmes spatiaux ne servent pas à dissimuler des programmes balistiques.

légitime « de la demande » de missiles, alors que le MTCR établit plutôt les règles communes entre États fournisseurs en s'occupant de « l'offre de missiles »<sup>89</sup>.

Le code de conduite est constitué d'un préambule et de cinq paragraphes politiquement « contraignants ». À l'instar de la PSI, il se veut comme un instrument flexible, établissant des règles acceptables par tous. Instrument informel, il a vu sa légitimité renforcée par l'adoption des Résolutions 59/91, 60/62 et 63/64 de l'Assemblée générale des Nations Unies, invitant tous les États ne l'ayant pas encore fait à souscrire au code de conduite. La participation au code de conduite est volontaire et actuellement, 130 États y ont adhéré et se sont engagés à en respecter les principes<sup>90</sup>. Ainsi, ils reconnaissent la nécessité de prévenir et de réduire de manière globale la prolifération de systèmes de missiles balistiques capables de servir de vecteurs à des ADM, la nécessité de continuer à entreprendre des actions internationales, qu'il importe de renforcer les régimes multilatéraux de désarmement et de non-prolifération et d'y assurer une adhésion plus large, que les États ne doivent pas être privés de la possibilité de retirer les bienfaits de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques, que les programmes de lanceurs spatiaux ne doivent pas servir à dissimuler des programmes de missiles balistiques, et enfin, la nécessité de mesures appropriées de transparence en matière de programmes de missiles balistiques et de programme de lanceur spatiaux pour accroître la confiance et pour promouvoir la non-prolifération des missiles balistiques et leurs technologies. Afin d'appliquer les principes du paragraphe 2, les paragraphes 3 et 4 prévoient des mesures de mise en œuvre : le premier vise les mesures concernant la non-prolifération des missiles balistique, le second vise quant à lui à mettre en œuvre des mesures de transparence afin de développer la confiance mutuelle. Il est à remarquer que le code de conduite n'interdit ni la conception, ni la possession, ni le déploiement, ni même l'usage de missiles balistiques.

En 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta à l'unanimité la Résolution 1540<sup>91</sup>. Celle-ci devenue un document de référence de la lutte contre

---

89. Bertolotti, D., « Le code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques : le régime qui n'existe pas ? », *AFRI*, Vol. VII (2006), pp. 802-819.

90. Paragraphe 2 du Code de conduite de La Haye, document UN A/57/724. Une traduction non officielle en est disponible sur le site : <http://grip.org/bdg/pdf/g0946fr.pdf>.

91. La négociation de cette Résolution dépassa largement le cadre restreint du Conseil de sécurité. Ainsi, outre les nombreux échanges bilatéraux (franco-russe notamment), les groupes régionaux furent consultés (tels que la Francophonie), le mouvement des non-alignés put se faire entendre et le G8 joua un rôle important, le Japon n'était pas à l'époque membre du Conseil de sécurité.

la prolifération, stipule que « les États doivent entre autres s'abstenir d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs »<sup>92</sup>. Elle constitue la source de la légitimation du renforcement des règles politiques multilatérales et unilatérales visant à contrôler les exportations de biens sensibles. En effet, dans la poursuite des objectifs de la Résolution, tous les États membres ont l'obligation de « mettre en place des dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes »<sup>93</sup>. À cette fin, la Résolution liste les éléments qu'un régime national de contrôle des exportations doit comporter afin de lutter efficacement contre la prolifération des ADM. Il s'agit de l'adoption de lois et règlements permettant de contrôler les opérations d'exportations, de transits, de transbordements et de réexportations, de l'adoption de dispositifs de contrôles des utilisateurs finaux, de l'instauration de sanctions pénales et civiles appropriées, de l'adoption de listes de contrôle de biens et de leurs actualisations et finalement de l'instauration de mécanisme de coopération entre États.

Cette Résolution a été adoptée dans le cadre du Chapitre VII intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » de la Charte des Nations Unies<sup>94</sup>. L'Article 41 de la Charte prévoit que le Conseil de sécurité peut décider que des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force peuvent être adoptées, en cas de constat de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et il peut inviter les États membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Dans ce cadre une « interruption partielle ou complète des relations économiques » peut également être décidée, celle-ci concerne en premier lieu les armes et les biens à double usage. Ainsi, à titre d'exemple, en 2009 la Résolution 1903 du Conseil de sécurité renouvelait l'interdiction de livrer, vendre ou transférer au Liberia des armes et du matériel connexe.

Toutefois, l'usage de ces dispositions ne concernait que des États clairement identifiés en situation de violation à caractère provisoire. À l'inverse

---

92. Comité 1540, « Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies », le texte est disponible sur le site internet : [www.un.org/french/sc/1540/index.shtml](http://www.un.org/french/sc/1540/index.shtml).

93. Points 2 et 3, *ibid.* p. 3.

94. Certains États, dont la Chine, étaient peu favorables à cette référence donnant un caractère autoritaire à la Résolution, préférant un texte plus incitatif que contraignant, placé dans le contexte du Chapitre VI.



la Résolution 1540 possède un caractère législatif, général et permanent<sup>95</sup>. Une objection à l'adoption de cette Résolution fut d'ailleurs soulevée par la Chine, s'opposant au pouvoir normatif ainsi donné au Conseil de sécurité, arguant que son rôle devait se limiter au strict rétablissement d'une situation pacifique. Le texte fut alors revu<sup>96</sup>, cependant son caractère général et permanent fut maintenu, le Conseil<sup>97</sup>, considérant que « la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale »<sup>98</sup>.

### **L'échec de la Conférence de révision du TNP de 2005**

En mai 2005, la septième Conférence quinquennale de révision du TNP s'est déroulée dans un contexte international difficile qui n'a pas permis d'aboutir à une déclaration finale<sup>99</sup>.

En effet, on peut citer successivement la menace suivie de l'annonce de la Corée du Nord d'élaborer une arme nucléaire confirmée par sa décision de retrait du TNP en 2003, la découverte du programme nucléaire militaire libyen, le programme non déclaré d'enrichissement de l'Iran ; la menace d'une utilisation terroriste de technologie nucléaire rendue plausible par la découverte d'un réseau clandestin de technologies et de matériels nucléaires du Dr. Khan. Par ailleurs, le peu d'efforts entrepris par les EDAN en matière de désarmement ne contribuaient pas à appréhender la Conférence avec optimisme.

Trois raisons permettant d'expliquer l'impossibilité d'obtenir le consensus nécessaire sur une déclaration finale peuvent être avancées : d'abord les difficultés procédurales, ensuite la question du respect des engagements et

---

95. Sur, S., « La Résolution 1540 du Conseil de sécurité (28 avril 2004) entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques », *Revue Générale de Droit International Public* (2004), n° 4, pp. 855-882.

96. Voir Tercinet, J., « Le pouvoir normatif du conseil de sécurité : le Conseil peut-il légiférer ? », *Arès, Défense et sécurité de la France, sécurité européenne et internationale, Course aux armements et Désarmement, Économie de la défense*, Vol. XXI, n° 55, Fascicule 3 (mai 2005), p. 77.

97. L'intervention du Conseil fut d'ailleurs choisie au détriment d'autres types d'actions tels qu'une recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies (à qui la Charte confie la mission d'adopter des recommandations sur les principes gouvernant le désarmement), la négociation d'un nouveau traité, une action dans le cadre de la Conférence du désarmement ou encore une action dans le cadre de la PSI).

98. Alinéa 1 du Préambule de la Résolution 1540.

99. Seul un document final de procédure fut adopté.

des obligations par les États membres et, enfin, l'attitude de blocage des certains acteurs lors des discussions.

Les difficultés procédurales et plus particulièrement l'impossibilité d'obtenir un accord sur l'agenda, sur les organes subsidiaires et sur le programme de travail de la Conférence bloquèrent le démarrage des travaux pendant plus de deux semaines et demie sur les quatre que devait durer la Conférence de révision. Inévitablement, cela ne laissa guère de temps pour aborder et débattre des questions de fond et encore moins pour obtenir un accord sur une déclaration finale. Ces difficultés étaient malheureusement prévisibles dans la mesure où les trois sessions préparatoires de la conférence (*PréComs*) n'avaient abouti à rien de concret et démontraient l'absence de volonté de compromis des États Parties<sup>100</sup>.

Les questions du respect des engagements et des obligations des États Parties furent la seconde cause de l'échec de la conférence, les EDAN demandaient de renforcer l'action contre la prolifération des armes nucléaires, les ENDAN exigeaient quant à eux que la mise en œuvre du désarmement soit considérée plus sérieusement par les EDAN. Une des questions les plus sensibles était la référence aux 13 étapes de la Déclaration de la Conférence finale de 2000<sup>101</sup>. L'attente de l'entrée en vigueur du Traité d'Interdiction Complète des Essais nucléaires (TICE), l'impasse de la Conférence sur le désarmement, le retrait des États-Unis de l'accord Anti-missiles balistiques (*Anti-Ballistic Missiles – ABM*) en 2002 et la réaction russe en réponse<sup>102</sup>, ainsi que l'augmentation du budget nucléaire militaire chinois furent autant d'éléments entravant une conduite sereine des négociations.

Finalement, l'attitude de certains États lors des discussions fut le troisième facteur d'échec de la conférence. Alors que les EDAN s'étaient mis d'accord lors de la Conférence de 2000, ceux-ci ne furent pas capables de s'accorder sur une déclaration conjointe, tandis que la Coalition pour un nouvel ordre du jour apparut fortement divisée. L'Égypte, membre de cette coalition, joua un rôle majeur en bloquant pendant cinq jours tout consensus sur l'ordre du jour de la conférence. De son côté, l'Iran profita de la position de l'Égypte pour

---

100. De Gonneville, E., « La septième Conférence de révision du TNP : une étape dans une crise de régime ? », *AFRI*, Vol. VII (2006).

101. Les États-Unis, la France et le Royaume-Uni s'opposaient à toute référence à ces 13 étapes, les estimant dépassées par l'actualité.

102. Dès le lendemain du retrait des États-Unis de l'ABM, la Russie se délia de l'accord *START II (Strategic Arms Reduction Treaty)*. En 2004, elle annonça l'acquisition de nouvelles armes nucléaires.

éviter que son cas ne soit évoqué. Outre ces deux États, les États-Unis bloquèrent également toute avancée, suivis par la France également intéressée par une absence de résultat.

Si l'échec de la Conférence de 2005 est incontestable, on peut toutefois souligner que l'essentiel fut préservé, la Conférence de révision eut lieu et aucun État membre ne remit en cause le traité. Ensuite, il faut remarquer que la légitimité des groupes de fournisseurs n'a plus été formellement contestée<sup>103</sup>. L'universalisation du Protocole additionnel de l'AIEA semble également avoir été mieux acceptée, en dépit de quelques oppositions minoritaires. Finalement, pour la première fois, la question du retrait du TNP fut discutée au sein d'un organe subsidiaire propre<sup>104</sup>.

### **L'exception indienne : lorsque l'exception infirme la règle**

Le 18 juin 2005, un accord a été signé entre le Président américain George W. Bush et le Premier ministre indien, M. Manmohan Singh. Celui-ci annonçait la création d'un partenariat global incluant une coopération complète sur l'énergie nucléaire civile entre les deux pays. Cet accord conditionnait la réouverture du marché nucléaire aux exportateurs étrangers, en particulier américains, à la mise en œuvre d'une série d'engagements des autorités indiennes. Pour rendre cette réouverture possible, le Président Bush s'engageait en retour à persuader le Congrès américain d'amender la loi sur le contrôle à l'exportation, la Loi sur la non-prolifération nucléaire (*Nuclear Non-Proliferation Act* – NNPA) de 1978 et de convaincre les États participants au NSG d'introduire dans leurs directives une exception spécifique pour les échanges commerciaux avec l'Inde. En effet, l'Inde ne répond pas aux deux conditions principales d'exportation du NSG qui consistent à n'autoriser les transferts nucléaires que si l'État exportateur est convaincu que les transferts envisagés ne vont pas contribuer à l'élaboration d'une arme nucléaire et que l'État destinataire a ratifié et mis en œuvre un accord de garanties généralisées avec l'AIEA.

Concrètement, l'Inde s'engageait à identifier ses installations nucléaires civiles et à les séparer de toute activité militaire, à placer volontairement ses activités civiles nucléaires sous un accord de garanties généralisées de l'AIEA et à signer et mettre en œuvre un Protocole additionnel, à maintenir le moratoire unilatéral sur les essais nucléaires, à développer un régime de contrôle aux exportations conforme aux régimes informels existants (NSG et MTCR), à

---

103. De Gonneville E., *op. cit.*

104. *Ibid.*

« sécuriser » les technologies et matières détenues en vue d'éviter leur prolifération, à soutenir le projet de Convention sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires ainsi qu'à tendre vers le désarmement nucléaire<sup>105</sup>.

Pour concrétiser ses engagements, l'Inde adopta le 7 mars 2006 un plan de séparation de ses activités nucléaires civiles et militaires. Dans celui-ci, les autorités indiennes énuméraient les installations ou activités civiles à soumettre aux garanties de l'AIEA<sup>106</sup>. Ce plan de séparation était la base indispensable pour envisager la reprise de la coopération internationale avec l'Inde, car cette coopération ne pouvait s'envisager pour les États-Unis que pour les installations et activités indiennes civiles placées sous les garanties de l'AIEA. Or, historiquement, l'Inde n'avait pas scindé le développement de son programme militaire de son programme civil, entraînant une certaine difficulté pour identifier les installations à finalité strictement civile. Ainsi, avec l'adoption du plan de séparation couplée avec une déclaration affirmant qu'elle était sur la voie de l'harmonisation de ses règles en matière d'exportation avec les régimes internationaux, l'Inde pouvait, en montrant sa bonne volonté, exercer une certaine pression sur les États-Unis pour qu'ils respectent leurs engagements de 2005<sup>107</sup>.

Pour les États-Unis, la mise en œuvre de cette coopération passe sur le plan interne par un processus en deux étapes. En effet, la Section 123 de la Loi sur l'énergie atomique de 1954<sup>108</sup> définit les conditions dans lesquelles les États-Unis peuvent coopérer dans le domaine nucléaire avec un État tiers. Ainsi, la loi conditionne les transferts d'articles nucléaires à la négociation d'un accord

---

105. Squassoni, S., « U. S. Nuclear Cooperation With India: Issues for Congress », CRS Report for Congress (29 juillet 2006).

106. Ainsi, le plan de séparation prévoyait que 10 réacteurs en service et 4 réacteurs en construction soient placés sous garanties de l'AIEA. Ce plan envisageait également que les futurs réacteurs civils ainsi que certaines installations de transformation des matières nucléaires en combustible soient également placés sous garanties. Pour plus d'informations, voir le document: « Implementation of the India-United States Joint Statement of July 18, 2005: India's Separation Plan », INFCIRC/731 (25 juillet 2008).

107. Paile, S. (sous la direction du Pr. Quentin Michel), « Note d'actualité décembre 2006 : commentaire de l'Accord intervenu entre l'Inde et les États-Unis sur la coopération dans le domaine du nucléaire civil », site de l'Unité d'Études Européennes de l'Ulg (2006).

108. Celle-ci abrogeait la Loi McMahan de 1946 (Loi sur l'énergie atomique de 1946), *Public Law*, n° 83-703.

de coopération, dit accord 123 (*123 agreement*), qui doit être approuvé par le Congrès. Toutefois, le NNPA de 1978 qui transpose en droit interne les directives du NSG et organise de ce fait les conditions d'exportation des biens et de la technologie nucléaire bloque indirectement la conclusion de tout accord nucléaire avec des États dotés de l'arme nucléaire et non signataires du TNP tels que l'Inde.

Il convenait donc d'amender d'abord le *Nuclear Non-Proliferation Act* en vue d'introduire une dérogation spécifique pour l'Inde. Celle-ci connue sous le nom de *Hyde Act* fut adoptée le 27 juillet 2006 par la Chambre des représentants des États-Unis, réunie en séance plénière, par 359 voix « pour » et 68 voix « contre ». Le texte fut ensuite approuvé par le Sénat le 16 novembre de la même année avec 85 voix « pour » et 12 voix « contre », lors de sa session extraordinaire de *Lame Duck*. Il est intéressant de remarquer que ces votes étaient dénaturés de toute logique partisane ; l'acte fut en effet approuvé par une majorité composée de membres républicains et démocrates<sup>109</sup>.

Finalement, l'*Hyde Act* fut signé par le Président Bush le 18 décembre 2006<sup>110</sup>. Cet acte législatif introduisait, d'une part, la dérogation à la législation américaine afin de permettre d'envisager la coopération nucléaire avec l'Inde, et habilitait, d'autre part, le Président Bush à négocier les modalités de cette coopération au travers d'un accord 123.

Cet accord de coopération nucléaire à des fins pacifiques fut conclu en juillet-août 2007. Il portait sur le commerce nucléaire civil et indiquait que les États signataires devraient faciliter, d'une part, leurs échanges mutuels de matériel nucléaire et, d'autre part, dans des cas très spécifiques, ceux entre les États tiers et un des signataires<sup>111</sup>. En outre des conditions de transferts de matériel et d'équipements nucléaires étaient également établies<sup>112</sup>. Cependant, il était convenu que cet accord ne pourrait être mis en œuvre qu'en « conformité avec les traités respectifs applicables, les lois et règlements nationaux, et les conditions de délivrance des licences en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques »<sup>113</sup>. Cette disposition impliquait que les

---

109. Paile, S., *op. cit.*

110. Hyde, H.-J., « United-States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006 », H. R. 5682.

111. Article 4, *Agreement for cooperation between the government of the United States of America and the government of India concerning peaceful uses of nuclear energy*, Agreed Text (août 2007).

112. Article 2.2, *ibid.*

113. Article 2.1, *ibid.*

directives du NSG devaient impérativement être amendées. Les autorités américaines s'étaient, par ailleurs, engagées auprès des autorités indiennes à défendre et à tenter d'obtenir l'adoption de cette dérogation par le Groupe de fournisseurs nucléaires.

Bien que le dialogue indo-américain de 2005 était le précurseur de coopération nucléaire avec l'Inde, la perspective de la fin de l'isolationnisme indien et l'ouverture possible d'un marché jusqu'à lors fermé, ne laissaient pas indifférents les autres États exportateurs. La France, soucieuse de ne pas laisser le monopole du marché indien aux États-Unis, réagit assez rapidement, par l'intermédiaire des Déclarations de septembre 2005 et de février 2006. La rencontre franco-indienne du 2005 aboutit à une reconnaissance par la France de « la nécessité d'une coopération internationale pleine avec l'Inde dans le domaine du nucléaire civil », celle-ci s'engagea en outre d'œuvrer « en ce sens en collaborant avec d'autres pays et avec le Groupe des pays fournisseurs du nucléaire (NSG), et en renforçant la coopération bilatérale »<sup>114</sup>. Cette même déclaration annonçait que les deux pays travailleraient dans le futur à la conclusion d'un accord de coopération bilatéral dans le domaine nucléaire. En 2006, une nouvelle déclaration vint confirmer le dialogue « bilatéral fructueux », affirmant leur volonté commune de développer davantage leur coopération en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire et posant les bases de celle-ci. De la sorte elle réaffirmait les pourparlers entamés en vue de conclure un accord bilatéral de coopération nucléaire à des fins pacifiques. Dans ce but, les deux pays se disaient espérer un ajustement en faveur de l'Inde du cadre de coopération internationale en matière de nucléaire civil, confirmant ainsi leur intention d'y contribuer afin que l'accord puisse être intégralement mis en œuvre<sup>115</sup>.

Le 1<sup>er</sup> août 2008, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA approuva par consensus un accord de garanties conclu entre l'Inde et l'AIEA, ce dernier est entré en vigueur le 11 mai 2009. Ensuite le 15 mai 2009, l'Inde signa également le Protocole additionnel qui confère à l'AIEA les pouvoirs d'inspection et de contrôle les plus étendus sur les installations et activités civiles soumises aux garanties. Ainsi, l'Inde avait rempli l'essentiel de ses engagements et les États-Unis pouvaient désormais enclencher la seconde étape de leur promesse, c'est-à-dire tenter de peser sur le NSG pour que celui-ci introduise une

---

114. « Déclaration conjointe du Président de la République et de M. Manmohan Singh, Premier ministre Indien », Palais de l'Élysée, le 12 septembre 2005.

115. « Déclaration de la France et de l'Inde sur le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques », New Delhi, 20 février 2006.

exception autorisant les échanges commerciaux nucléaires avec l'Inde, mettant ainsi fin à près de 35 ans d'embargo nucléaire.

Le 6 septembre 2008, le NSG, réuni en session plénière extraordinaire adopta la décision d'exemption indienne. L'adoption de cette exception est sans conteste l'aboutissement de la campagne de lobbying intense menée par les États-Unis, initiateurs de la proposition, relayés par les principaux États fournisseurs à l'exception notable du Japon. Au vu des engagements de l'Inde, le NSG autorise dorénavant à ses membres à transférer des articles ou des technologies<sup>116</sup> destinés à des applications pacifiques dans les installations nucléaires civiles indiennes soumises aux garanties de l'AIEA. Il s'agit pour les États participants d'un droit à commercer avec l'Inde et non d'une obligation de commercer. En effet, les États Parties du NSG ne sont pas tenus d'activer cette exception pour leurs exportations d'articles nucléaires, comme le décida, par exemple, le Japon. Il est à noter que l'usage de l'exception indienne est tout de même contraint par un mécanisme spécifique de notification selon lequel les États Parties, lors des réunions plénières sont invités, d'une part, à s'informer mutuellement des transferts opérés à destination de l'Inde et, d'autre part, à notifier, sur base volontaire, les accords bilatéraux nationaux conclus avec elle<sup>117</sup>. Ainsi, en 2008, les États-Unis, la France et la Russie conclurent des accords de coopération. Ces États ont été rejoints en 2009 par l'Argentine, le Canada, le Kazakhstan, la Mongolie et la Namibie.

L'exception indienne du NSG apparaît comme une des plus grandes réussites de l'administration Bush. La Russie y apporta son soutien tout au long du processus, même si elle avait par le passé accepté de fournir en combustible nucléaire certaines installations indiennes et cela bien avant l'adoption de l'exception indienne par le NSG<sup>118</sup>. En outre la France, principalement poussée par ses entreprises Areva et Airbus, était également favorable à l'exception. Les français espéraient être soutenus par l'ensemble de l'Union européenne, qui pouvait voir dans la concrétisation de ces accords un moyen d'action pour le combat contre le réchauffement climatique<sup>119</sup>. Néanmoins, cette logique n'a pas

---

116. Il s'agit des biens figurant dans la liste relative aux articles nucléaires et dans la liste relative aux articles à double usage du NSG.

117. « Déclaration sur la coopération nucléaire civile avec l'Inde », INFCIRC/734(corrigé).

118. Pour se faire la Russie s'était abusivement appuyée sur la clause de sûreté établie par l'Article 4 de l'INFCIRC254/Part.1.

119. Pop, V., « EU extends nuclear co-operation with India », *EU Observer*, le 29 septembre 2008.

été soutenue par plusieurs États membres, en particulier l’Autriche, l’Irlande et les Pays-Bas. Ceux-ci, rejoints par la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, se montrèrent sceptiques quant à la portée des dérogations du NSG, surtout dans l’hypothèse où l’Inde, tout en bénéficiant de l’exception probablement accordée, reprendrait une éventuelle série de tests nucléaires une fois l’exception accordée<sup>120</sup>. Pour répondre à ces inquiétudes, New Delhi s’engagea à ne pas contribuer à la prolifération et à geler tout essai nucléaire<sup>121</sup>. La Chine, quant à elle, faisait initialement partie des États qui contestaient le plus l’approbation de l’exception indienne par le NSG<sup>122</sup>. Néanmoins, elle ne s’y opposa pas, permettant ainsi l’approbation de l’accord par consensus. Cependant une déclaration commune du Premier ministre indien et de son homologue chinois M. Wen Jiabao affirmait que les deux pays s’engagent à soutenir leur coopération en matière d’énergie nucléaire civile<sup>123</sup>. Faut-il encore préciser que l’Afrique du Sud, l’Argentine et le Brésil soutinrent également l’accord ?

Outre l’ouverture du marché nucléaire indien, l’introduction d’une exception par le NSG a bouleversé les principes de non-prolifération nucléaire tels qu’établis par le TNP, en accordant *de facto* à l’Inde le statut d’EDAN. Pour s’en convaincre, il suffit de regarder les conditions imposées par le NSG afin de permettre la reprise des échanges commerciaux nucléaires, celles-ci s’apparentent fortement aux engagements volontaires des EDAN signataires du TNP. Dès lors l’accord de garanties généralisées, établi à l’image de celui des EDAN, qui s’appliquent uniquement aux installations énumérées par les autorités indiennes en constitue l’exemple le plus significatif. Par ailleurs, l’Inde est pour l’instant le seul pays non signataire du TNP doté de l’arme nucléaire à pouvoir bénéficier

---

120. Ces mêmes pays voulaient au départ inclure une clause de suspension de l’accord d’exception, en cas de reprise des essais par l’Inde.

121. Cependant, certains font encore remarquer que celui-ci ne figure que dans une déclaration du Ministre des Affaires étrangères, M. Pranab Mukherjee, et non dans le texte lui-même.

122. Certaines sources affirment que la Chine tenta de faire tomber la proposition américaine tout au long de la négociation. Elle aurait encouragé la coalition de pays opposants en vue d’empêcher le consensus exigé, les représentants chinois auraient même quitté la salle de réunion pendant un moment. Ces sources avancent également le fait que c’est seulement à la suite d’un coup de téléphone du Président américain à son homologue asiatique que la Chine décida finalement de ne pas bloquer l’accord. Voir Kumara, K. et D. Jayasekera, « Nuclear Supplier Group gives India unique ‘waiver’, but only after row between Delhi and Beijing », *WSW*, le 17 septembre 2008.

123. « A shared vision for the 21<sup>st</sup> Century of the People’s Republic of China and the Republic of India », 14 janvier 2008.



d'un accès aussi large au marché du nucléaire civil. En s'appuyant sur leur situation objectivement comparable, l'Israël et le Pakistan essaient actuellement d'obtenir du NSG l'octroi d'une exception similaire<sup>124</sup>.

Certains soutiennent toutefois qu'aucune disposition du TNP ne s'oppose à des coopérations nucléaires à des fins pacifiques avec des États non Parties au traité, pour autant que ces coopérations soient placées sous garanties de l'AIEA afin d'en vérifier la nature exclusivement civile. De plus, ils arguent qu'en développant son programme nucléaire militaire, l'Inde n'a enfreint aucun engagement international puisqu'elle n'est pas Partie au TNP<sup>125</sup>.

### **L'intérêt croissant du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les questions de non-prolifération nucléaire**

Le 24 septembre 2009, le Conseil de sécurité des Nations Unies, tenu au niveau des chefs d'État et de gouvernement et présidé par les États-Unis<sup>126</sup>, adopta à l'unanimité la Résolution 1887<sup>127</sup> qui consacre le rôle éminent des Nations Unies dans le renforcement du cadre global de la non-prolifération d'armes de destruction massive, dès lors les armes nucléaires sont particulièrement visées. Cette Résolution réaffirme l'implication du Conseil dans la lutte contre la prolifération qui est désormais placée dans un cadre plus global.

En effet, le paragraphe premier de la Résolution 1887 précise que toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération sera portée à l'attention du Conseil de sécurité qui appréciera si elle constitue ou pas une menace pour la paix et la sécurité internationales. La Résolution octroie donc au Conseil la responsabilité principale dans le domaine de lutte contre desdites menaces. Il convient également de s'interroger sur la portée des termes « respect des obligations en matière de non-prolifération », tels qu'entendus par la Résolution. Cela vise principalement les différents engagements pris par les

---

124. La Chine tend qu'une exception similaire soit également accordée au Pakistan.

125. Rapport de M. Xavier Pintat, fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde pour le développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, n° 335 (2008-2009).

126. À l'exception de la Libye. Il s'agissait de la cinquième fois dans l'histoire des Nations Unies que le Conseil de sécurité se réunissait au niveau des chefs d'États et de gouvernements. Le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de l'AIEA participèrent également à cette réunion.

127. Résolution 1887 (2009) du Conseil de sécurité, 24 septembre 2009, S/RES/1887.

États en matière de non-prolifération, tels que le TNP, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques, la Convention sur l'interdiction des armes biologiques ainsi que la Résolution 1887.

La Résolution attache une attention particulière au TNP en invitant, d'une part, les États Parties au TNP à « s'acquitter pleinement de toutes leurs obligations et à honorer leurs engagements au titre du traité » et, d'autre part, les États non Parties au TNP à y adhérer en tant qu'ENDAN et en attendant qu'ils y adhèrent, à en respecter ses dispositions<sup>128</sup>. Il est un rien paradoxal de constater que les États ayant voté cette Résolution, ont également soutenu l'adoption de l'exception indienne par le NSG.

La Résolution 1887 fait également référence à la Résolution 1540 et à ses principes<sup>129</sup>. Le Conseil de sécurité affirme sa détermination à promouvoir l'intégralité de la Résolution 1540 de même qu'à apporter son appui au Comité 1540. Il ajoute que la Résolution doit être appliquée dans son intégralité par l'ensemble des membres des Nations Unies. Il ne fait aucun doute que le Conseil considère la mise en œuvre de cette Résolution comme une des obligations en matière de non-prolifération, telles qu'entendues par le paragraphe 1<sup>er</sup> de la Résolution 1887.

Il est à remarquer que le Conseil de sécurité ne fait pas explicitement référence aux autres conventions internationales comme, par exemple, la

---

128. Para. 2 et 4 de la Résolution 1887 (2009).

129. « *Accueille avec satisfaction* les recommandations formulées en mars 2009 par le Comité créé par la résolution 1540 (2004) pour faire en sorte que les mécanismes de financement existants soient utilisés plus efficacement, y compris en envisageant de créer un fonds de contributions volontaires, et *affirme* qu'il est déterminé à promouvoir la mise en œuvre intégrale de la résolution 1540 (2004) par les États Membres en garantissant un appui efficace et durable aux activités menées par le Comité ;

« *Réaffirme* que les États Membres doivent appliquer la résolution 1540 (2004) dans son intégralité en vue d'empêcher l'accès aux armes de destruction massive, aux matériels connexes et à leurs vecteurs, la fourniture d'une assistance ou leur financement, par des acteurs non étatiques, tels qu'ils sont définis dans la résolution, *prie* les États de coopérer activement avec le Comité créé par ladite résolution et l'AIEA, y compris de leur prêter assistance, à leur demande, pour leur permettre de mettre en œuvre les dispositions de la résolution 1540 (2004), et, à cet égard, *attend avec intérêt* le prochain examen d'ensemble de l'application de la résolution pour en renforcer l'efficacité, et *invite* tous les États à participer activement à cet examen », paragraphes 22 et 23 de la Résolution UN1887 (2007) du Conseil de sécurité, *op. cit.*

Convention sur l'interdiction des armes chimiques ou la Convention sur l'interdiction des armes biologiques. Cependant, il n'est pas déraisonnable de penser que celles-ci sont également visées par la Résolution 1887. En effet, alors que la majorité de la Résolution focalise sur la non-prolifération d'armes nucléaires, son premier paragraphe indique que le Conseil de sécurité portera son attention sur toute situation de non-respect des obligations en matière de non-prolifération. L'emploi de ce terme général au détriment d'autres mentions plus spécifiques de « non-prolifération d'armes nucléaires » ou encore de « non-prolifération d'armes de destruction massive » indique que la Résolution 1887 vise la non-prolifération dans un sens large, et non uniquement celle des armes nucléaires.

Néanmoins, la Résolution 1887 ne contient pas d'obligations pour les États, similaires à celles prévues aux cinq premiers paragraphes de la Résolution 1540. En réalité, elle affirme la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de non-prolifération et appelle les États à contribuer à la non-prolifération des ADM, et plus particulièrement à « créer les conditions pour un monde sans armes nucléaires »<sup>130</sup>. C'est d'ailleurs au nom de cette responsabilité que le Conseil de sécurité formule, dans les autres paragraphes, une série de recommandations concernant la non-prolifération des ADM.

Il y a d'abord celles qui demandent aux États de ratifier et de mettre en œuvre un certain nombre d'instruments pour améliorer le cadre international de la non-prolifération. Ainsi, la Résolution invite les États à signer et à ratifier le TICE<sup>131</sup>, prie la Conférence du désarmement de négocier un traité interdisant la production de matières fissiles à des fins militaires<sup>132</sup>, encourage les travaux de l'AIEA et les États à conclure un accord de garanties généralisées ainsi qu'un protocole additionnel<sup>133</sup>, lance un appel aux États pour qu'ils adhèrent à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires<sup>134</sup>, etc.

Il y a ensuite des demandes relatives aux actions que les États doivent entreprendre pour lutter contre la prolifération et pour renforcer les systèmes nationaux de contrôle des exportations. Ainsi le Conseil de sécurité prie les États de prendre toutes les mesures appropriées en vue d'empêcher le financement de la prolifération nucléaire et les transports proliférants, de

---

130. Préambule de la Résolution 1887 (2009).

131. Para. 7 de la Résolution 1887 (2009).

132. Para. 8, *ibid.*

133. Para. 15, *ibid.*

134. Para. 5, *ibid.*

renforcer les contrôles à l'exportation, de sécuriser les matières sensibles et de contrôler l'accès aux transferts intangibles de technologies<sup>135</sup> ; en outre il invite les États à adopter des mesures nationales plus strictes de contrôle des exportations de matières et de technologies sensibles du cycle du combustible nucléaire<sup>136</sup> et les exhorte à se donner les moyens de mieux détecter, décourager et empêcher le trafic illicite de matière nucléaires sur l'ensemble de leur territoire. La Résolution encourage également les États à exiger de l'État destinataire comme condition d'exportation des matières nucléaires, que s'il met fin à l'accord de garanties conclu avec l'AIEA ou s'en retire, ou si le Conseil des gouverneurs de l'AIEA constate son non-respect, l'État fournisseur aura le droit d'exiger la restitution des matières ou équipements nucléaires fournis avant la dénonciation, la constatation du non-respect ou le retrait, ainsi que de toutes les matières nucléaires spéciales produites grâce à l'emploi de tels matières ou équipements<sup>137</sup>. Enfin, la troisième catégorie concerne des demandes de coopérations étatiques en matière de non-prolifération<sup>138</sup>.

Il convient de souligner l'importance toute particulière que la Résolution consacre au nucléaire. En effet, outre le paragraphe premier, le paragraphe 10 qui traite de la non-prolifération en général, les paragraphes 22 et 23 qui se focalisent eux sur l'application de la Résolution 1540 et le paragraphe 29 dans lequel le Conseil de sécurité décide de rester saisi de la question ; les dispositions restantes de la Résolution concernent exclusivement le domaine nucléaire.

### **Que conclure ?**

L'objectif de cette contribution visait à retracer rapidement, depuis l'entrée en vigueur du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, les principales étapes de l'évolution du régime de contrôle du commerce nucléaire international de même qu'exposer les éléments essentiels qui le constituent aujourd'hui.

Si la tendance constante de l'évolution des régimes de non-prolifération a été de renforcer sans cesse les règles de contrôle des transferts en comblant les brèches ouvertes par certaines tentatives plus ou moins réussies de prolifération, il convient d'admettre que cela a eu aussi pour conséquence de multiplier et de complexifier les instruments de non-prolifération internationaux. Les listes d'articles nucléaires visés par ces régimes sont devenues de plus en plus longues

---

135. Para. 27, *ibid.*

136. Para. 13, *ibid.*

137. Para. 21, *ibid.*

138. Para. 24 et 26, *ibid.*

et techniquement élaborées, rendant leur contrôle difficile pour certains États non dotés de l'expertise technique nécessaire pour détecter effectivement ces biens lors de leur passage en douane.

Par ailleurs, l'apparition de nouvelles formes de prolifération, réelles ou supposées, liées en particulier au terrorisme nucléaire, a induit l'adaptation de ces régimes conçus au départ pour lutter contre la prolifération institutionnelle des États.

Finalement, le développement continu de la technologie et le recours à de nouveaux modes d'exportations de celle-ci, en particulier via les transferts intangibles, a aussi affaibli les régimes de contrôle nationaux des exportations essentiellement basés sur le contrôle des transferts physiques, articulé autour de l'octroi d'une autorisation d'exportation vérifiée par les services douaniers lors de la sortie du territoire.

Toutefois il faut bien admettre que si les régimes de non-prolifération n'ont pas pu empêcher certains États de se doter de l'arme nucléaire, ils ont tout de même réussi à endiguer très largement leur nombre et nous sommes loin des prédictions pessimistes du début des années 80 qui prédisaient une vingtaine d'EDAN à l'aube de l'an 2000.

Cependant, le renoncement d'un certain nombre d'États à l'arme nucléaire repose sur un choix politique et non nécessairement technique, articulé initialement autour du principe essentiel du TNP de l'accès à la technologie civile en échange du renoncement à l'arme nucléaire. La rupture par le NSG de celui-ci en adoptant l'exception indienne risque de remettre le choix politique de certains États considérant leurs efforts peu récompensés.

# Responsabilité civile et réparation pour les dommages résultant d'un accident nucléaire

par Julia A. Schwartz\*

**A**u cours des premières étapes du développement de l'industrie nucléaire, les gouvernements de nombreux pays industrialisés ont vu dans l'énergie nucléaire une source d'énergie nationale attrayante, ouvrant la voie à une croissance économique et une prospérité rapides. Cependant, un nombre important d'obstacles à ce développement nécessitaient d'être surmontés dès l'origine.

Tout d'abord, il a été reconnu que l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire impliquerait des risques qui, en raison de leur potentielle ampleur et de leurs caractéristiques particulières, pourraient conduire à des dommages nettement plus importants que ceux des industries classiques. En outre, ces dommages peuvent ne se manifester que plusieurs années après l'accident les ayant provoqués. Si les gouvernements de l'époque n'ont peut-être pas envisagé un accident du type Tchernobyl, ils savaient pertinemment qu'en cas d'accident nucléaire grave s'accompagnant d'une forte émission de rayonnements ionisants, il pourrait y avoir des effets étendus, et gravement préjudiciables pour la santé humaine, les biens publics et privés, l'environnement ainsi que

---

\* Chef de la Section Affaires juridiques, Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Cet article repose en grande partie sur les présentations de l'auteur à l'École internationale de droit nucléaire sur « la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommage nucléaire » et sur l'article de l'auteur « Le droit international de la responsabilité civile nucléaire : l'après Tchernobyl », publié dans *Le droit nucléaire international après Tchernobyl*, OCDE (2006), pp. 41-80. L'auteur assume l'entière responsabilité des faits et opinions exprimés dans le présent article.

l'économie. Les États désireux de promouvoir l'énergie nucléaire étaient conscients de leur responsabilité quant à la protection du bien-être de leurs citoyens ainsi que du besoin d'assurer une compensation financière adéquate pour les personnes subissant un dommage en cas d'accident nucléaire.

Mais la protection ne devait pas se limiter au public ; la crainte des conséquences financières désastreuses des demandes en réparation que pourraient déposer d'innocentes victimes après un accident nucléaire décourageait l'investissement dans la construction de nouvelles centrales nucléaires par d'éventuels investisseurs, constructeurs, et fournisseurs d'équipements, services et technologies. Tous redoutaient que la menace de responsabilité potentiellement illimitée aussi bien en temps qu'en montant, et pour laquelle il y avait peu ou pas de chance d'obtenir normalement une assurance adéquate, ne conduise à leur ruine financière. Naturellement, dans de telles circonstances, ils hésitaient à s'engager dans le développement de l'industrie.

Les gouvernements ont compris qu'il était primordial de trouver une solution conciliant ces intérêts contradictoires, le besoin de protéger le public des risques exceptionnels que pose la production d'énergie nucléaire, les avantages économiques d'une industrie électronucléaire développée ainsi que le besoin de protéger les investisseurs et fournisseurs contre des demandes en réparation ruineuses, autant d'éléments à concilier. Il est rapidement devenu évident que la solution résidait dans la suppression des obstacles juridiques et financiers au développement de l'industrie, et simultanément, dans la garantie d'une indemnisation adéquate pour tout dommage que pourraient subir des tiers innocents.

L'un des obstacles juridiques majeurs à ce développement était l'application des règles du droit commun de la responsabilité civile aux accidents nucléaires. Ces règles, certes adaptées aux risques classiques, étaient vues comme empêchant plutôt que facilitant l'identification par les victimes des nombreuses potentielles parties impliquées dans un accident nucléaire (concepteurs, constructeurs, fournisseurs, etc.) et donc juridiquement responsables, notamment en raison de la complexité technique monumentale d'une telle tâche. Elles étaient également vues comme empêchant les victimes de prouver avec succès comment les actes ou omission d'un ou plus des potentiels défendeurs étaient à l'origine de l'accident.

La mise à l'écart des règles de droit commun de responsabilité civile a ouvert la porte à l'imposition de règles de responsabilité et de réparation prenant en compte ces objectifs contradictoires, règles qui, prises dans leur ensemble, forment un régime spécial prenant en compte les risques exceptionnels

impliqués dans la production d'énergie nucléaire. Ce régime constitue désormais la base du droit national de la responsabilité nucléaire dans les pays les plus industrialisés du monde à l'heure actuelle et a été adopté comme base pour les conventions internationales actuelles sur la responsabilité civile nucléaire.

## **1. Application d'un régime spécial**

S'il existe quelques infimes variations dans la façon qu'ont les différents pays d'appliquer ce régime spécial en vertu de leur législation nationale, il existe un consensus général sur le fait que ce régime s'applique seulement à un « accident nucléaire » qui intervient dans une installation dans laquelle des substances nucléaires extrêmement dangereuses sont stockées ou dans laquelle des processus très dangereux sont réalisés ou encore en cours de transport de telles substances.

Un accident nucléaire s'entend généralement comme un événement causant un dommage, à condition que, soit l'évènement, soit le dommage, soit dû aux propriétés radioactives du combustible nucléaire ou de produits ou déchets radioactifs. Le combustible nucléaire est une matière fissile (par exemple l'uranium ou le plutonium sous toutes leurs formes) et les produits ou déchets radioactifs sont essentiellement toute matière produite ou rendue radioactive par exposition aux rayonnements résultant de la production ou de l'utilisation de combustible nucléaire ; l'évènement ou le dommage peut également être du à un rayonnement émis par une autre source à l'intérieur de l'installation nucléaire.

Les installations nucléaires ou « installations » abritent donc un spectre assez large d'activités ; elles incluent normalement des réacteurs de puissance et de recherche<sup>1</sup>, les usines ou installations pour la préparation, la fabrication, l'entreposage ou le stockage définitif des substances nucléaires, les usines pour la séparation des isotopes du combustible nucléaire et les usines pour le traitement du combustible nucléaire irradié.

Les activités qui n'impliquent pas de hauts niveaux de radioactivité, comme l'extraction ou le traitement d'uranium, ou la préparation et la fabrication d'uranium naturel ou appauvri, ne tombent pas dans le champ d'application de ce régime spécial ; pas plus que les laboratoires de recherche dans lesquels seules de petites quantités de matières fissiles sont gardées.

---

1. Les réacteurs faisant partie d'un moyen de transport sont généralement exclus du régime spécial.



Les radio-isotopes utilisables à des fins industrielles, commerciales, éducatives ou scientifiques sont également exclus du régime, une fois complètement confectionnés et en dehors de l'installation nucléaire.

## 2. Principes de base

Cinq principes fondamentaux sont à la base des régimes spéciaux de responsabilité civile nucléaire et de réparation aux niveaux national et international.

### *La responsabilité objective*

L'exploitant d'une centrale nucléaire est objectivement responsable des dommages subis par des tiers<sup>2</sup> du fait d'un accident nucléaire survenant dans son installation ou lors du transport de substances nucléaires à destination ou en provenance de cette installation. Étant donné le caractère inhabituel des risques associés à l'exploitation d'une centrale nucléaire ou au transport de substances nucléaires, il était évident que ceux qui entreprendraient ces activités devaient être pleinement responsables de leurs éventuelles conséquences préjudiciables. La responsabilité objective délivre la victime de l'obligation de prouver qu'il y a faute ou négligence de la part de l'exploitant, lui laissant seulement la charge d'établir un lien de causalité entre l'accident nucléaire en question et le dommage subi. Il s'agit d'une déviation majeure des principes généraux du droit de la responsabilité civile qui rendent un défendeur responsable des dommages subis par un demandeur seulement s'il peut être établi que le défendeur avait une obligation de diligence envers le demandeur et a violé cette obligation par négligence ou par un acte intentionnel ou une omission.

Étant donné qu'aucune victime ne peut en fait détenir les connaissances nécessaires sur ce qui s'est produit dans l'installation nucléaire ou au cours du transport, au moment où l'accident est survenu, la responsabilité objective, établit une réelle égalité dont les victimes d'un accident nucléaire seraient privées sinon. Le concept a été appliqué dans un certain nombre de domaines différents mais il est le plus communément associé à un défaut de fabrication des produits, en particulier dans le domaine alimentaire ou pharmaceutique.

---

2. Un « tiers » est toute personne autre que l'exploitant de l'installation nucléaire où s'est produit l'accident et autre qu'un fournisseur de biens, services ou technologies utilisées en rapport avec cette installation nucléaire. Un tiers peut se trouver à l'intérieur ou à l'extérieur de l'installation, par conséquent le terme inclut les employés de l'exploitant de l'installation nucléaire où l'accident est survenu.

### *La responsabilité exclusive (canalisation de la responsabilité)*

Comme indiqué précédemment, dès l'origine, les propriétaires et exploitants de centrales nucléaires de même que les fournisseurs de biens nucléaires, de services et de technologies, craignaient qu'une explosion des actions en responsabilité, dans l'hypothèse d'un dommage nucléaire, ne ruine leur commerce et ne dévore leurs actifs. Afin d'encourager l'investissement dans le secteur nucléaire en pleine expansion, les gouvernements ont introduit le concept de responsabilité exclusive pour les dommages subis par des tiers dite également « canalisation » de la responsabilité sur l'exploitant de l'installation nucléaire où l'accident a eu lieu ou à destination ou en provenance de laquelle des substances nucléaires étaient transportées ; en d'autres termes, l'exploitant de l'installation nucléaire est la seule personne juridiquement responsable pour un tel dommage quels que soient les actes ou omissions à l'origine de l'accident.

Un fournisseur de biens défectueux, par exemple, pourra ne pas être reconnu responsable pour ce dommage même s'il a été négligent ou a commis une faute, à moins qu'il n'ait endossé la responsabilité aux termes d'un contrat avec l'exploitant, auquel cas l'exploitant possède un droit de recours contre le fournisseur/entrepreneur. Il existe également des hypothèses dans lesquelles l'exploitant détient un droit de recours contre un individu qui a commis un acte avec l'intention de commettre un dommage. Indépendamment de son droit de recours, l'exploitant reste exclusivement responsable pour les tiers victimes.

Pour les victimes, la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant évite d'avoir à identifier ou à poursuivre tous les défendeurs qui sont potentiellement responsables de l'accident<sup>3</sup>. Il s'agit là d'un avantage non négligeable lorsque l'on considère la difficulté que les victimes pourraient rencontrer pour l'obtention de preuves nécessaires afin d'établir la cause d'un accident. La canalisation évite ainsi aux victimes des enquêtes potentiellement infructueuses et certainement coûteuses, ainsi que les demandes et demandes conventionnelles. En outre, afin de rendre les demandes des victimes plus faciles à

---

3. Les États-Unis, en vertu de la Loi *Price-Anderson (Price-Anderson Act)*, impose un système de canalisation « économique » de la responsabilité plutôt que « juridique ». Alors que la canalisation « juridique » signifie que toute la responsabilité est canalisée sur l'exploitant nucléaire et aucune autre entité, la canalisation « économique » signifie que toute entité peut être tenue responsable juridiquement pour le dommage subi, mais que les conséquences économiques de cette responsabilité sont canalisées sur l'exploitant nucléaire responsable. Ainsi, toute personne tenue juridiquement responsable sera indemnisée par l'exploitant.

établir, la canalisation a pour effet d'épargner les propriétaires non exploitants ainsi que les fournisseurs de biens, services et technologies d'avoir à défendre des poursuites compliquées et coûteuses, ou d'avoir à acheter des assurances de responsabilité coûteuses qui, vu la capacité restreinte du marché pour une telle couverture, pourrait résulter en une disponibilité de couverture moins importante pour répondre aux besoins identiques de l'exploitant.

Les transporteurs, qui ne sont en général pas responsables du conditionnement des substances nucléaires, n'ont normalement pas les compétences spécifiques en matière de manutention de ces substances et seraient autrement également dans l'obligation de contracter une assurance de responsabilité onéreuse pour se prémunir contre ces risques, bénéficient également des avantages des fournisseurs et des entrepreneurs. Par conséquent la responsabilité pour dommage causé aux tiers incombe à l'exploitant de l'installation nucléaire qui envoie les substances jusqu'à ce que la responsabilité soit alors transférée à l'exploitant d'une autre installation ou que ce dernier ait pris en charge l'expédition.

De manière générale, la « canalisation » de la responsabilité ne porte atteinte à aucun droit en matière de régime public d'assurance médicale, de sécurité sociale, d'indemnisation des travailleurs, ou tout autre dispositif ou système relatif aux maladies professionnelles en vertu du droit national. Si une victime obtient réparation ou est prise en charge sous une autre législation, l'entité ayant fourni les fonds pour une telle réparation ou ayant pris en charge la victime, détiendra, dans certaines circonstances précises, un droit de recours contre l'exploitant.

#### *Garantie financière obligatoire*

Afin de s'assurer qu'au moment venu, les fonds pour payer les demandes en réparation des victimes seraient réellement disponibles, il a été jugé nécessaire d'exiger des exploitants d'installations nucléaires d'assurer financièrement leur responsabilité. Dans la plupart des cas, cette garantie est fournie par le marché de l'assurance privée, mais elle peut cependant prendre une autre forme, comme une garantie bancaire, un système de *pool* d'exploitants<sup>4</sup>, l'auto-assurance<sup>5</sup>, voire une garantie ou indemnité fournie par l'État sur lequel l'installation de l'exploitant est située.

---

4. Les pools d'exploitants, bien que très différents les uns des autres, sont utilisés en Allemagne comme aux États-Unis.

5. L'auto-assurance est généralement réservée uniquement aux installations nucléaires détenues ou exploitées par une entreprise publique.

La nécessité de s'appuyer sur le marché de l'assurance privée signifie que des limites à la fois monétaires et temporelles s'imposent pour la réparation. Bien que la capacité du marché de l'assurance pour la responsabilité civile nucléaire ait nettement progressé depuis sa création, il y a de cela à peu près cinquante ans, elle reste cependant limitée. Historiquement, les gouvernements ont toujours pris soin d'imposer un montant de garantie financière ne dépassant pas la capacité du marché de l'assurance, et pour lequel les primes ne dépasseraient pas les moyens financiers de l'opérateur. Les gouvernements ont également veillé à respecter les limites temporelles fixées par le marché de l'assurance comme par exemple la limitation de la période de temps suite à un accident nucléaire pendant laquelle les demandes peuvent être engagées et seront honorées.

Dans la plupart des juridictions, l'État sur le territoire duquel se situe l'installation de l'exploitant déterminera les modalités et conditions applicables à l'obtention et au maintien d'une garantie financière viable. Reconnaissant que le nombre de clients exploitant nucléaire nécessitant une couverture n'est pas élevé mais que ces derniers ont besoin de montants de couverture relativement élevés, les compagnies nationales d'assurance s'organisent généralement en « pool » afin d'amasser le montant maximal de la capacité du marché. Dans certains cas, le droit national prévoit que lorsque le garant financier ne parvient pas à fournir la garantie requise, par exemple pour des raisons d'insolvabilité, l'État interviendra et fournira les fonds nécessaires.

#### *Limitation de la responsabilité : dans son montant*

En vertu des règles de droit commun de la responsabilité délictuelle, il n'existe pas de limitation dans le montant de l'indemnité à payer en cas de dommage causé par un accident ; la personne responsable du dommage devra payer le montant intégral de tout jugement ou règlement. Cependant, dans de nombreux pays désireux de développer ou d'élargir leur industrie nucléaire, soulager les exploitants de la charge des demandes en responsabilité ruineuses est une nécessité pratique et leurs lois nationales imposent par conséquent une limite quant au montant pour lequel l'exploitant peut être tenu responsable pour dommage aux tiers. Étant donné que l'assurance privée est de loin la méthode la plus utilisée par les exploitants pour garantir financièrement leur responsabilité, la limite correspond généralement au montant de couverture d'assurance privée disponible sur le marché à cette fin.

La limite constitue la responsabilité intégrale de l'exploitant pour dommage aux tiers, indépendamment du montant du dommage réellement subi ou revendiqué. En l'absence d'une telle limite, l'exploitant serait dans l'obligation de prélever sur ses propres actifs pour toute réparation allouée au-

delà du montant financièrement garanti. Cela pourrait signifier la ruine des exploitants, et, en pratique, les victimes pourraient ne pas recevoir plus que ce qui était déjà disponible sous la couverture de l'assurance, en particulier si l'accident avait pour conséquence la destruction de l'installation nucléaire, l'avoir majeur de l'exploitant. Ce principe, est, pour ainsi dire, la contrepartie du bénéfice que tirent les victimes de la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant nucléaire.

### *Limitation de la responsabilité : dans le temps*

Les assureurs privés ont également limité leur couverture dans le temps, en général pas plus de dix ans à compter de la date de l'accident nucléaire. Les assureurs (et autres garants financiers pour ce domaine) ne souhaitent en général pas maintenir de réserves pour des polices expirées ou en cours pour des montants de responsabilité potentiellement élevés sur des périodes étendues.

En outre, les compagnies d'assurance sont tout à fait conscientes des difficultés qu'elles rencontreraient, par exemple, en défendant des demandes relatives à des rayonnements ayant provoqué des cancers, 20, 25 ou 30 ans après la survenance d'un accident nucléaire, alors qu'il sera extrêmement difficile de démontrer si l'accident nucléaire ou d'autres facteurs ont réellement causé la maladie.

Par conséquent, la plupart des pays ont adopté une législation en matière de responsabilité nucléaire en vertu de laquelle la limite pour présenter une demande ne doit pas dépasser 10 ans suite à un accident nucléaire. Dans la plupart des juridictions il existe également une règle relative au délai de « découverte », exigeant que les demandes en réparation soient introduites dans un délai de deux à trois ans à compter de la date à laquelle la victime a eu connaissance du dommage et de l'identité de l'exploitant nucléaire. Ce principe peut également être vu comme une contrepartie du bénéfice découlant de la responsabilité objective et exclusive.

### **3. Répercussions internationales**

Les mêmes États qui encourageaient l'expansion d'une nouvelle industrie nucléaire reconnaissent que les conséquences d'un accident nucléaire ne s'arrêteraient pas aux frontières politiques ou géographiques. Assurer une réparation adéquate aux victimes d'un pays souffrant d'un dommage résultant d'un accident nucléaire dans un État voisin signifiait qu'une sorte d'accord international devait être adoptée. Ce fut particulièrement vrai en Europe occidentale où une grande partie des réacteurs du monde et installations associées étaient localisés ou en cours de construction.

De plus, les gouvernements étaient conscients que l'ampleur éventuelle d'un accident nucléaire exigerait une collaboration internationale entre pools d'assureurs nationaux<sup>6</sup>. Seul un rassemblement efficace des ressources du marché international de l'assurance, par des mécanismes de coassurance ou de réassurance<sup>7</sup> serait capable de mobiliser une garantie financière suffisante pour faire face à d'éventuelles demandes en réparation. La mise en place au niveau international de règles de responsabilité délictuelle uniformes était essentielle pour atteindre la collaboration entre assureurs à un niveau international.

En conséquence, la responsabilité civile est devenue un sujet de discussion au sein de toutes les organisations responsables de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire : l'organisation européenne de coopération économiques (OECE devenue par la suite OCDE), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Harmoniser les lois nationales était vu comme créant une sécurité juridique, éliminant les éventuelles discriminations entre victimes et assurant que les demandeurs dans les États ayant une législation harmonisée auraient leur action jugée par des lois similaires, indépendamment de la localisation de l'accident ou du dommage. Pour les victimes éventuelles, il était extrêmement important que soit adoptée une série commune de règles prévoyant les actions transfrontières, attribuant la responsabilité pour dommage survenant en cours de transport de substances nucléaires d'un pays à l'autre et résolvant les questions souvent complexes de compétence et de loi applicable.

En quelques années, deux conventions majeures sur la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire ont vu le jour. En 1960, *la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire* (Convention de Paris) a été adoptée (à l'époque) sous les auspices de l'OECE devenue par la suite OCDE, par ses pays membres d'Europe de l'Ouest. Mais ce groupe régional de nations n'était pas le seul à ressentir le besoin d'un régime international ; l'année 1963 a également vu l'adoption par plusieurs États

---

6. Les pools d'assureurs nucléaires nationaux ont normalement recours au marché international des assurances nucléaires afin d'obtenir une capacité suffisante.

7. Par « coassurance », on fait référence au fait que plusieurs assureurs assurent collectivement un risque donné de sorte que la somme de leurs contributions individuelles est égale à 100 %. Par réassurance, on entend le fait qu'un assureur ou un co-assureur cède une partie du risque qu'il a assumé à un autre assureur auquel il paie une prime, ce qui revient en fait à prendre une assurance pour un risque qu'il a lui-même assuré.

membres de l'AIEA, d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud, d'Asie Pacifique et d'Europe de l'Est, d'un second instrument international, incorporant les mêmes principes fondamentaux que ceux de la Convention de Paris, mais dont la portée géographique devait être plus large : la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne).

La Convention de Paris comme la Convention de Vienne permettent aux États parties d'atteindre leurs objectifs recherchés au niveau international non seulement parce qu'elles sont fondées sur les cinq principes de base décrits précédemment, mais également parce que chacune de ces deux conventions incorpore deux principes additionnels conçus pour résoudre les problèmes complexes posés par le champ d'application transfrontalier d'un dommage nucléaire et l'établissement de demandes en réparation transfrontalières :

#### *Compétence de « l'État de l'accident »*

En adoptant ces accords internationaux, la première question à laquelle il fallait répondre était : quel est l'État dont les tribunaux auraient compétence pour connaître et fixer les demandes en réparation pour dommage nucléaire en cas d'accident ayant pour conséquence un dommage transfrontalier ? Après tout, comment le principe de responsabilité limitée pourrait-il être respecté, si différents tribunaux dans différents pays devaient prononcer des jugements contre l'exploitant responsable pour différents montants et à des moments différents ? Afin de pallier à cette situation, la Convention de Paris comme la Convention de Vienne prévoient que seuls les tribunaux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle l'accident nucléaire est survenu sont compétents pour connaître des demandes en réparation de dommages nucléaires<sup>8</sup>, ou lorsque l'accident survient sur le territoire d'un État qui n'est pas Partie Contractante, les tribunaux de l'État sur lequel se trouve l'installation nucléaire de l'exploitant responsable ; en outre, les jugements rendus par ces tribunaux sont exécutoires dans toute Partie contractante.

#### *Loi applicable*

De même, afin de veiller à ce que la loi applicable à la détermination des réclamations pour dommages nucléaires soit la plus étroitement associée avec le pays ayant compétence, mais sans discrimination à l'égard des victimes fondée

---

8. Les deux Conventions contiennent également des dispositions spécifiques déterminant quel tribunal est compétent lorsque le lieu de l'accident ne peut pas être déterminé avec certitude ou lorsque la compétence appartient aux tribunaux de plus d'une Partie contractante.

sur la nationalité, le domicile ou la résidence, il a été décidé que ces mêmes tribunaux devraient appliquer la convention (pertinente) et leur propre droit national, sans discrimination.

#### **4. Le Régime Paris-Bruxelles**

La Convention de Paris, en tant que premier instrument établi au niveau international constitue le « précédent » sur lequel les conventions ultérieures de responsabilité civile nucléaire et les lois nationales de nombreux pays ont pris modèle.

Au moment de l'adoption de la Convention de Vienne, les États de la Convention de Paris ont reconnu que le montant de responsabilité fixé en vertu de leur propre convention ne serait probablement pas suffisant pour couvrir les dommages subis en cas d'accident nucléaire grave. Pour remédier à cette carence, la plupart de ces États a adopté un troisième instrument international, la Convention de Bruxelles de 1963 complémentaire à la Convention de Paris (Convention complémentaire de Bruxelles) en vertu de laquelle une indemnité *supplémentaire* à celle prévue dans la Convention de Paris serait mise à la disposition des victimes par la création d'un système comportant trois tranches de financement, dont deux qui comprendraient des fonds publics. Cette Convention qui est décrite brièvement ci-dessous<sup>9</sup>, ne s'applique qu'aux accidents survenant dans l'un des États parties et uniquement aux dommages pour lesquels un exploitant d'un État Partie à la Convention de Paris est responsable.

La Convention de Paris comme la Convention complémentaire de Bruxelles ont été amendées en 1964, 1982 et 2004. La Convention de Paris est entrée en vigueur en 1968 et le Convention complémentaire de Bruxelles en 1974. La révision la plus récente de ces deux instruments, le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris (Protocole de Paris de 2004) et le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles (Protocole de Bruxelles de 2004) appellent chacun à un nombre significatif de changements pour ces conventions, dont la plupart sont décrits sommairement ultérieurement dans cette étude et traités de façon plus détaillée dans cette publication.

---

9. Le lecteur trouvera une analyse exhaustive du système institué par la Convention complémentaire de Bruxelles dans, Bette, Didier, Fornasier et Stein, « *Compensation of Nuclear Damage in Europe* », Bruxelles (1965).



a) Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris)<sup>10</sup>

La Convention de Paris est ouverte à tous les États membres de l'OCDE par simple adhésion et à tout autre État avec le consentement unanime de toutes les Parties contractantes. À l'heure actuelle, il s'agit essentiellement d'un accord régional « européen », avec des États membres de l'OCDE non-européens (par exemple l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon et le Mexique) ne l'ayant pas rejoint pour différentes raisons, dont l'une des plus évidentes est l'éloignement géographique de l'Europe occidentale où une part importante du nombre de réacteurs dans le monde est située. Une liste des 15 Parties contractantes à la Convention de Paris figure à l'Annexe 1.

En accord avec les prémisses selon lesquelles ce régime spécial devait être limité aux risques d'une nature exceptionnelle pour lesquels les règles de droit commun ne sont pas adaptées, l'expression « accident nucléaire » est défini dans la Convention comme tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages nucléaires, résultant, soit des propriétés radioactives, soit d'une combinaison de propriétés radioactives et toxiques, explosives ou toute autre propriété dangereuse de combustible nucléaire ou de produits ou déchets radioactifs, ou résultant des rayonnements ionisants émis par toute source de rayonnements à l'intérieur d'une installation nucléaire. Ne sont pas couvertes les activités et substances impliquant un faible niveau de radioactivité portant seulement un risque mineur.

Une « installation nucléaire » correspond aux « réacteurs à l'exception de ceux qui font partie d'un moyen de transport ; les usines de préparation ou de fabrication de substances nucléaires ; les usines de séparation des isotopes de combustibles nucléaires ; les usines de traitement de combustibles nucléaires irradiés ; les installations d'entreposage de substances nucléaires à l'exclusion de l'entreposage de ces substances en cours de transport ainsi que toute autre installation dans laquelle des combustibles nucléaires ou des produits ou des déchets radioactifs sont détenus et qui serait désignée par le Comité de direction de l'énergie nucléaire de l'Organisation<sup>11</sup> ». Le Comité de Direction de l'AEN a

---

10. Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004, ce dernier protocole n'étant toujours pas entré en vigueur à la date de rédaction de cet article.

11. Le Comité de direction de l'énergie nucléaire est l'organe établi conformément à l'Article 2 des Statuts de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire pour mener à bien les tâches assignées à l'Agence pour l'énergie nucléaire.

complété cette disposition en 1984 en décidant que les installations nucléaires pour le stockage définitif des substances nucléaires devraient être considérées comme des installations en phase de pré-fermeture<sup>12</sup>, et de nouveau en 1987 en interprétant la Convention de Paris comme s'appliquant aux installations nucléaires en cours de déclassement<sup>13</sup>. Ces deux décisions du Comité de direction de l'AEN ont été incorporées dans la plus récente des révisions de la Convention de Paris<sup>14</sup> comme on le verra plus loin dans la partie 9.

### *Qui est responsable et dans quelles circonstances ?*

En vertu de la Convention, l'« exploitant » d'une installation nucléaire est la personne ou l'entité reconnue ou désignée comme telle par l'autorité publique compétente. Si des substances nucléaires sont présentes dans une installation au moment de la survenance d'un accident, l'exploitant de cette installation est tenu d'indemniser les dommages aux tiers ainsi causés. Si l'accident est survenu en cours de transport des substances nucléaires, l'exploitant responsable est l'expéditeur, jusqu'à ce que le destinataire ait pris en charge la responsabilité aux termes des dispositions expresses d'un contrat écrit ou ait pris en charge les substances.

Lorsque des substances nucléaires sont envoyées à une personne dans un État qui n'est pas partie à la Convention, l'expéditeur est responsable jusqu'à ce que les substances soient déchargées du moyen de transport. À l'inverse, lorsque des substances sont envoyées par une personne dans un État qui n'est pas partie à la Convention de Paris, à un exploitant dans un État partie à la Convention de Paris avec son consentement écrit, ce dernier sera responsable à partir du chargement des substances sur le moyen de transport.

Il existe cependant, un nombre limité de cas dans lesquels l'exploitant sera exonéré de responsabilité. En vertu de la Convention, l'exploitant n'est pas responsable des dommages causés par un accident nucléaire directement dû à un acte de conflit armé, d'hostilités, une guerre civile ou une insurrection ; il n'est pas non plus responsable des dommages causés par un accident nucléaire dû à une catastrophe naturelle grave d'un caractère exceptionnel à moins que la législation de l'État de l'installation<sup>15</sup> ne prévoit le contraire. Un certain nombre

---

12. OECD/AEN document [NE/M(84)1].

13. OECD/AEN document [NE/M(87)1].

14. Il est fait référence au Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

15. L'« État de l'installation » est la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation de l'exploitant responsable.

d'États ont profité de cette exception pour tenir l'exploitant responsable dans le cas d'un accident dû à une catastrophe naturelle, persuadé que les exploitants nucléaires devraient prévoir l'éventualité de tels évènements et prendre les précautions nécessaires et appropriées.

Lorsque le dommage est causé entièrement ou partiellement par la personne subissant le dommage, le tribunal compétent devra déterminer les effets d'une telle négligence sur les demandes en réparation, et la loi nationale peut prévoir qu'un individu soit tenu responsable pour dommage causé par un accident nucléaire résultant d'un acte ou d'une omission de cet individu réalisé dans l'intention de causer le dommage.

### *Qui peut être indemnisé ?*

En général, la Convention ne s'applique pas aux accidents nucléaires survenant dans les États non-parties à la Convention ou aux dommages subis dans ces mêmes États, à moins que la loi nationale de l'État de l'exploitant responsable n'en dispose autrement. En 1968, le Comité de direction pour l'énergie nucléaire a adopté une interprétation selon laquelle la Convention de Paris devait s'entendre comme s'appliquant aux accidents nucléaires et aux dommages subis, en haute mer<sup>16</sup>. En 1971, le même comité a recommandé que l'application de la Convention de Paris soit étendue par la législation nationale afin de couvrir les dommages subis dans un État partie, quand bien même l'accident nucléaire causant le dommage aurait eu lieu dans un État non-partie<sup>17</sup>. Une fois encore, ces deux instruments du Comité de direction de l'AEN ont été incorporés dans les révisions les plus récentes de la Convention de Paris<sup>18</sup> comme nous le verrons dans le cadre de la partie 9.

### *Quel dommage peut être indemnisé ?*

En vertu de la Convention existante, l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable seulement pour les dommages aux personnes ou décès de toute personne, et la perte de biens ou dommage à tout bien autre que la propriété sur le lieu de l'accident. L'étendue du dommage ainsi couvert est déterminée par la loi nationale du pays dont les tribunaux ont compétence pour connaître et décider des réclamations pour dommage nucléaire, y compris les règles relatives aux conflits de lois. En vertu de la révision la plus récente de la Convention de

---

16. OCDE/AEN document [NE/M(68)1].

17. OCDE/AEN document [NE/M(71)1].

18. Il est fait référence au Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

Paris, la notion de dommage nucléaire a été considérablement élargie afin d'inclure de nombreux chefs de préjudice qui ont été subis à la suite de l'accident de Tchernobyl mais qui, à cette époque, n'étaient pas sujet à indemnité en vertu des conventions internationales ou du droit national.

La nature, la forme et l'étendue de l'indemnisation, de même que la distribution équitable de celle-ci, sont régies par la loi nationale. La Convention prévoit que les primes d'assurances et l'indemnité monétaire, de même que les montants au titre des intérêts et dépens doivent être librement transférables entre les parties alors que les jugements sont exécutoires sur le territoire des Parties contractantes.

### *Montant de responsabilité et garantie financière*

Conformément à la Convention de Paris, le montant maximum de responsabilité pouvant être imposé à l'exploitant nucléaire ne peut dépasser DTS 15 millions<sup>19</sup> et ne peut être inférieur à DTS 5 millions<sup>20</sup> même si un pays peut fixer un plafond plus haut si la garantie financière pour cette différence de montant est disponible. Une Partie contractante peut également fixer une limite inférieure pour les installations moins dangereuses, d'au moins DTS 5 millions de, mais doit alors mettre à disposition des fonds publics afin de couvrir la responsabilité à concurrence du montant habituel si le dommage est supérieur à celui de la limite inférieure. Si plus d'un opérateur est responsable, alors ils sont responsables solidairement. Les intérêts et dépens sont payables en plus du montant de responsabilité.

Dans la plupart des Parties contractantes, la responsabilité de l'exploitant est en réalité bien plus élevée que DTS 15 millions, et dans l'une d'elles, l'Allemagne, la responsabilité est illimitée. En 1990, afin de promouvoir l'harmonisation au sein des différentes législations nationales, le Comité de direction de l'AEN pour l'énergie nucléaire a recommandé que les parties élèvent leur limite de responsabilité au moins jusqu'à DTS 150 millions<sup>21</sup>, une somme convenable dans le cadre de la capacité d'assurance disponible.

---

19. Le droit de tirage spécial (DTS) est une unité de compte définie par le Fonds monétaire international (FMI) en fonction d'un panier de monnaies pondérées. En juin 2010, 1 DTS=1.1 EUR/1.5 USD. Par conséquent, DTS 15 millions correspondent approximativement à EUR 17.9 millions/USD 22.2 millions. Tous les montants équivalents en euros et en dollars sont basés sur ce taux de change.

20. Approximativement : EUR 6 millions/USD 7.4 millions.

21. OCDE/AEN document [NE/M(90)1]. Approximativement : EUR 180 millions/USD 221 millions.

La Convention exige de l'exploitant qu'il possède et maintienne une assurance ou une autre garantie financière approuvée par l'État de l'installation pour le montant de sa responsabilité établi conformément à la Convention. Bien que l'assurance soit la forme la plus commune de garantie financière, il est également possible de fournir une garantie bancaire, mettre en gage des actifs liquides, créer un fonds commun de placement, mettre en place un système de pool d'exploitants ou de bénéficier d'une garantie ou d'une autre forme d'indemnité ou assurance fournie par l'État. L'État déterminera les modalités et conditions dans lesquelles la garantie financière est acquise et maintenue.

### *Limites temporelles*

Étant donné que l'assurance de responsabilité nucléaire n'est normalement pas disponible au-delà de dix ans<sup>22</sup>, la limite temporelle pour présenter une demande est de dix ans à partir de la date de l'accident, avec une exception possible en vertu de la loi nationale si des mesures ont été prises par l'État de l'installation pour couvrir la responsabilité de l'exploitant pour des actions instituées durant une période étendue. En outre, la Convention permet à l'État d'instituer dans leur législation nationale une « règle de la découverte » prévoyant que toute demande doit être présentée dans une période d'au moins deux ans à compter du moment où la victime a découvert le dommage et l'identité de l'exploitant. Cette dernière période doit rester dans la limite générale des dix ans à compter de la date de l'accident.

### *Compétence et loi applicable*

Le droit à indemnisation peut être exercé seulement contre l'exploitant responsable ou, si cela est prévu par la législation nationale, contre l'assureur ou autre fournisseur de garantie financière. Les tribunaux compétents sont ceux de la Partie contractante sur le territoire de laquelle l'accident nucléaire est survenu, sauf si le lieu où est survenu l'accident ne peut pas être déterminé avec certitude ou si l'accident survient en dehors de la juridiction d'une des parties, auquel cas s'appliquent des règles spéciales. Ce principe de l'« unité de juridiction » est essentiel. En l'absence d'un tel principe, il y aurait peu de chance que soit respectée la limite de responsabilité de l'exploitant ; un tribunal recevant une demande de réparation pour dommage nucléaire ou accordant une indemnisation dans une juridiction, ne pourrait pas avoir connaissance de, ou contrôle sur un tribunal dans une autre juridiction exerçant les mêmes fonctions.

---

22. Voir partie 2 de cette étude.

En outre, bien que la Convention en vigueur prévoit la compétence des tribunaux de l'État sur le territoire duquel l'accident est survenu, il n'existe pas d'exigence relative à l'exercice d'une telle compétence par un seul et unique tribunal. Afin de faciliter la cohérence des décisions et la répartition équitable des indemnités, le Comité de Direction de l'AEN a recommandé en 1990 que les parties désignent un tribunal unique comme tribunal compétent<sup>23</sup>. Cette recommandation est maintenant une obligation dans le cadre du Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

Les tribunaux ayant compétence pour connaître et trancher les réclamations sont tenus d'appliquer les dispositions de la Convention de même que leur législation nationale dans tous les domaines qui ne sont pas spécifiquement couverts par la Convention. De plus, la Convention comme la législation nationale doivent être appliquées sans discrimination fondée sur la nationalité, le domicile ou la résidence.

b) La Convention complémentaire de Bruxelles<sup>24</sup>

La Convention de Paris prévoit que ses parties puissent souhaiter prendre des mesures additionnelles au-delà de la portée de la Convention afin de prévoir une augmentation du montant de l'indemnisation à allouer. Il s'agit de l'octroi de fonds publics pour indemniser les victimes dont les demandes sont, pour une raison ou une autre, et dans une certaine mesure, exclues du mécanisme d'indemnisation. Pour l'octroi de fonds publics excédant le montant minimum actuel de DTS 5 millions, les États peuvent mettre en place leurs propres conditions, y compris des conditions dérogeant aux dispositions de la Convention de Paris. La Convention complémentaire de Bruxelles est un exemple d'utilisation de cette dernière disposition.

La Convention complémentaire de Bruxelles compte actuellement douze Parties contractantes, toutes parties à la Convention de Paris. L'Annexe 2 contient une liste de ces Parties contractantes. Son champ d'application se limite aux dommages causés par un accident nucléaire, à l'exception des accidents survenant entièrement sur le territoire d'un État non-partie, pour lequel un exploitant serait responsable en vertu de la Convention de Paris et pour lequel les tribunaux d'une Partie contractante auraient compétence.

---

23. OCDE/AEN document [NE/M(90)2].

24. Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004.

La Convention met en place un système d'indemnisation à trois tranches. Dans le cadre de la première tranche, l'indemnisation est fournie par la garantie financière de l'exploitant à concurrence du montant de responsabilité maximum imposé par la législation nationale. La seconde tranche consiste en un équilibre entre la première tranche et DTS 175 millions<sup>25</sup> et est fournie par l'État sur le territoire duquel se trouve l'installation nucléaire de l'exploitant responsable. La troisième tranche, si nécessaire, se situe entre DTS 175 millions et 300 millions<sup>26</sup> et est apportée conjointement par toutes les Parties contractantes en vertu d'une formule basée sur le Produit intérieur brut (PIB) et la capacité de la puissance thermique nucléaire des réacteurs situés sur le territoire de cet État<sup>27</sup>.

Pour mettre en œuvre la Convention, les parties peuvent prévoir soit que l'exploitant est responsable à concurrence de DTS 300 millions, soit que le montant maximum de responsabilité de l'exploitant correspond à un autre montant, la différence entre ce montant et DTS 300 millions étant fournie par d'autres moyens. Si un accident nucléaire se produit dans un État partie à la Convention complémentaire de Bruxelles, et donne lieu à un dommage dépassant la responsabilité de l'exploitant, cet État partie fournira des fonds supplémentaires à concurrence d'un montant de DTS 175 millions et si le dommage doit toujours être indemnisé, toutes les autres Parties contractantes fourniront des fonds publics en fonction de leurs parts respectives prédéterminées à concurrence d'un montant maximum de DTS 300 millions. Seules les réclamations faites dans un délai classique de 10 ans seront prises en compte pour calculer le montant des fonds devant être mis à disposition en vertu de la Convention.

## **5. La Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne)**

En mai 1963, les États membres de l'AIEA ont adopté la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommage nucléaire, qui est entrée en vigueur en 1977. Contrairement à la Convention de Paris, la Convention de Vienne a un champ d'application universel, bien que jusqu'au moment de l'accident de Tchernobyl, elle n'avait attiré que dix adhérents dont huit n'avaient pas de réacteurs nucléaires opérationnels. Cependant, durant les

---

25. Approximativement: EUR 209 millions/USD 258 millions.

26. Approximativement: EUR 358 millions/USD 443 millions.

27. Comme on le verra plus tard, les montants des 3 tranches comme le mode de calcul des contributions à la tranche internationale ont été considérablement modifiés par le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles.

dix années ayant suivi cet accident, le nombre de parties a considérablement augmenté, comme le montre l'Annexe 3, en particulier au sein des États de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est.

La Convention de Vienne est très similaire à la Convention de Paris en ce qu'elle intègre les sept mêmes principes de base qui constituent le fondement de la Convention de Paris. Cependant, il existe également des différences entre les deux conventions, dont certaines sont significatives. Par exemple, la Convention de Vienne prévoit seulement un montant de responsabilité minimum de USD 5 millions<sup>28</sup>, permettant à un État partie de fixer son propre montant maximum voire même de ne pas fixer de limite du tout ; de plus, le montant de la garantie financière devant être fournie par l'exploitant est laissé à la discrétion de la Partie contractante. La notion de « dommage nucléaire » est définie dans la Convention de Vienne et il est explicitement prévu que la responsabilité de l'exploitant soit absolue (objective), deux éléments qui ne sont pas présents dans la Convention de Paris. Enfin, elle exige expressément d'un État de garantir le paiement de l'indemnisation dans le cas où la garantie financière de l'exploitant fait défaut, avantage qui n'est pas prévu par l'actuelle Convention de Paris.

## **6. Le Protocole Commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris de 1988 (Protocole joint)**

Les régimes internationaux de responsabilité nucléaire institués par les Conventions de Paris et de Vienne sont restés pratiquement en l'état jusqu'à la fin des années 80. Les victimes se trouvant sur le territoire d'États parties à la Convention de Paris devaient bénéficier des dispositions de cette Convention en cas d'accident nucléaire survenant sur le territoire d'un État partie à la Convention de Paris, avec en complément, l'indemnisation supplémentaire prévue par la Convention complémentaire de Bruxelles si l'État où se trouve la victime et l'État de l'exploitant responsable sont également parties à cette Convention. De même, les victimes des États parties à la Convention de Vienne étaient en droit de bénéficier des dispositions de cette Convention en cas d'accident nucléaire survenant sur le territoire de l'une de ses Parties contractantes. Ni la Convention de Paris, ni la Convention de Vienne ne s'appliquait aux dommages nucléaires subis sur le territoire d'une partie à l'autre Convention.

---

28. Ce montant est défini par référence à sa valeur en or à la date du 29 avril 1963, date à laquelle la Convention de Vienne a été adoptée. Cette valeur est de USD 35 pour une once troy d'or fin. Le montant de responsabilité est généralement considéré aujourd'hui comme une valeur d'environ USD 160 millions.



L'accident de Tchernobyl de 1986 a tout changé. La gamme de dommages subis dans ce cas était d'une portée considérable : décès, dommages aux personnes et maladies y compris stress psychologique aggravé, dommages aux biens, pertes économiques, dommages à l'environnement et autres perturbations socio-économiques. En outre, il n'existait pas en 1986 de législation spéciale en vigueur dans l'ex-Union soviétique qui aurait pu permettre aux victimes des pays successeurs les plus sévèrement touchés, l'Ukraine, le Bélarus et la Russie, d'agir en réparation pour les dommages nucléaires subis. Il n'existait pas non plus de régime international de responsabilité nucléaire auquel l'ex-Union soviétique était partie et en vertu duquel les victimes des pays voisins auraient eu le droit de demander réparation au titre du dommage nucléaire subi. Les victimes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union soviétique étaient obligées de se rabattre sur les réparations de droit civil, le cas échéant, ou à la bonne volonté de leur gouvernement de leur fournir réparation sous une forme ou une autre. La communauté nucléaire internationale a alors pris conscience de la nécessité d'étendre de manière significative la couverture géographique des régimes de responsabilité en vigueur à l'époque et d'améliorer les avantages si une plus large adhésion devait avoir lieu.

Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris a été le premier mécanisme adopté au niveau international afin de favoriser la réponse à ces besoins. En abolissant le statut d'État non-partie entre les parties à la Convention de Paris et les parties à la Convention de Vienne, les victimes d'un État partie à l'une des Conventions peuvent ainsi obtenir réparation pour un accident survenant sur le territoire d'un État partie à l'autre Convention<sup>29</sup>. Par ailleurs, en créant ce système d'avantages réciproques, le Protocole commun permet également d'éviter les conflits de juridiction en veillant à ce qu'une seule des Conventions ne s'applique en cas d'accident nucléaire<sup>30</sup>. Le Protocole commun a été adopté en 1988 et est entré en vigueur en 1992. Une liste des Parties contractantes se trouve à l'Annexe 4.

---

29. Par exemple, en cas d'accident nucléaire pour lequel un exploitant dans un État partie à la Convention de Paris et au Protocole commun est responsable, les victimes se trouvant dans un État partie à la Convention de Vienne et au Protocole commun seront en droit de demander réparation à l'exploitant responsable au même titre que s'ils étaient dans un État partie à la Convention de Paris.

30. L'application exclusive de l'une ou de l'autre convention à l'accident nucléaire est garantie par une règle de conflit figurant à l'Article III du Protocole commun.

À l'époque, on pensait qu'un lien avec la Convention de Paris impliquerait l'adhésion d'un nombre plus important de pays à la Convention de Vienne, en particulier, ceux qui avaient fait partie de l'ex-Union soviétique. À certains égards cela s'est avéré juste. Quelque 18 pays d'Europe centrale et orientale ont ratifié ou adhéré à cette Convention ; cependant, 11 d'entre eux seulement ont ratifié ou adhéré au Protocole commun, une évolution décevante pour ceux qui espéraient créer un lien unissant toute l'Europe avec un seul et unique régime de responsabilité et d'indemnisation nucléaire.

La communauté internationale a vite pris conscience que le Protocole commun ne permettait pas de régler les problèmes de responsabilité civile et d'indemnisation que l'accident de Tchernobyl avait si brutalement mis en lumière. Une réforme bien plus radicale devait être entreprise. Il fallait faire en sorte qu'une indemnisation financière nettement plus généreuse soit mise à disposition d'un nombre bien plus important de victimes et cela pour un éventail de dommages beaucoup plus large qu'auparavant. Le Protocole commun ne permettait que de régler le second de ces objectifs, et ne pouvait le faire que dans la mesure où les États parties à la Convention de Paris et de Vienne étaient prêts à y adhérer.

## **7. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 (Protocole de Vienne de 1997)**

La révision de la Convention de Vienne était considérée comme un moyen de mieux protéger les victimes et d'attirer de nouveaux membres, étendant ainsi les avantages de la Convention à beaucoup plus de victimes potentielles pour tout futur éventuel accident avec des conséquences transfrontalières. Dans le même temps, les États ont conclu qu'un mécanisme pour mobiliser des fonds complémentaires d'indemnisation, en plus et en-sus de ceux fournis par les exploitants nucléaires, devait être établi. Ce mécanisme est prévu dans un instrument à part entière, la *Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires*, brièvement décrite dans la partie 8 de cette étude.

Ce qui suit est un bref résumé des principales caractéristiques du Protocole de Vienne de 1997.

### *Plus de fonds disponibles*

Les montants de responsabilité des exploitants nucléaires passent d'un niveau plancher de USD 5 millions à DTS 300 millions. L'exploitant est en droit de ne se couvrir qu'à hauteur de DTS 150 millions, mais dans ce cas, l'État de l'installation est tenu d'allouer un montant égal additionnel. Les Parties contractantes peuvent fixer à DTS 5 millions le montant de responsabilité

lorsque la nature des installations nucléaires ou des substances nucléaires impliquées le permet<sup>31</sup>, mais si les dommages nucléaires devaient dépasser ce montant plus faible, l'État de l'installation doit s'assurer que les fonds publics sont disponibles afin de combler la différence entre ce montant et DTS 300 millions.

Les États sont libres d'imposer une responsabilité illimitée aux exploitants nucléaires s'ils le souhaitent. Les limites de garantie financière doivent correspondre aux montants de responsabilité et lorsqu'est imposée la responsabilité illimitée, l'exigence de garantie financière pour les exploitants est fixée à DTS 300 millions.

Durant une période transitoire de 15 ans suivant l'entrée en vigueur du Protocole de 1997<sup>32</sup>, les Parties contractantes peuvent fixer le montant de responsabilité plancher des exploitants à seulement DTS 100 millions<sup>33</sup>, voire un montant moins élevé, si l'État fournit la différence à concurrence de DTS 100 millions.

#### *Plus de victimes indemnisées*

On estime en général que la Convention de Vienne ne s'applique qu'aux dommages subis sur le territoire d'une Partie contractante et en haute mer. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne étend considérablement le champ d'application géographique si bien que la convention révisée s'appliquera aux dommages nucléaires subis, quelque soit le lieu où ils sont subis<sup>34</sup>, sous réserve de l'exclusion autorisée d'un État non partie possédant des installations nucléaires sur son territoire et n'accordant pas d'avantage réciproque. En outre, les demandes en réparation pour dommages aux personnes ou décès peuvent maintenant être introduites dans un délai de 30 ans à compter de la date de l'accident de nucléaire au lieu des dix années prévues par la Convention de Vienne. De même, voire plus important, la Convention amendée prévoit que priorité soit donnée aux demandes relatives aux décès ou aux dommages aux personnes lorsque le montant total du dommage ou du préjudice

---

31. Cette disposition s'applique en général à des activités présentant un moindre risque comme le transport de substances nucléaires ou les réacteurs de recherche.

32. Le Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne est entré en vigueur le 4 octobre 2003.

33. Approximativement : EUR 119 millions/USD 148 millions.

34. Voir l'Article 3 du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997. Techniquement, cela signifie dommage subi partout dans le monde, y compris dans les États non contractants.

est susceptible de dépasser le montant des fonds disponibles pour l'indemnisation.

Une autre modification significative autorise désormais un État à entamer une *class action*, c'est-à-dire une action collective, pour obtenir réparation devant le tribunal compétent au nom de tous les nationaux et résidents de cet État, qui ont accepté que l'État mène une telle action. L'avantage d'une telle disposition réside essentiellement dans le fait qu'il permettra à des personnes ayant souffert d'un dommage nucléaire de chercher réparation ou indemnisation dans des tribunaux étrangers.

### *Plus de dommages indemnifiables*

La Convention de Vienne prévoit l'indemnisation des dommages aux personnes (y compris le décès), des pertes de biens et des dommages aux biens et de tout autre dommage ouvrant droit à réparation selon le « droit du tribunal compétent »<sup>35</sup>. En vertu du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne, et ce, en grande partie en réponse à ce qui s'est passé suite à l'accident de Tchernobyl, plusieurs chefs de préjudice supplémentaires seront maintenant couverts, bien que l'importance de l'indemnisation dépende de la loi du tribunal compétent pour connaître des demandes en réparation pour dommage nucléaire: le coût de la restauration de l'environnement dégradé, les pertes économiques résultant de dommages aux personnes ou aux biens et la perte économique résultant de cette dégradation, le coût des mesures de sauvegarde prises afin de minimiser les dommages et toute perte subie en raison du dommage, ainsi que tout autre type de perte ou de dommage prévu dans le droit de la responsabilité civile de la Partie contractante.

Par ailleurs, l'« accident nucléaire » recouvre désormais la notion d'évènement créant une menace grave et imminente de dommages nucléaires, dans le seul et unique but de permettre d'obtenir une indemnisation pour les coûts des mesures de sauvegarde.

La Convention amendée ne fait pas explicitement mention des installations destinées au stockage définitif des déchets radioactifs. Cependant, les pouvoirs du Conseil des gouverneurs de l'AIEA qui permettent d'inclure de nouveaux types d'installations dans le champ d'application de la Convention, ou de les en exclure lorsque le risque en question est jugé suffisamment faible,

---

35. Le « droit du tribunal compétent » est définie à l'Article I.1(e) de la Convention et signifie le droit du tribunal qui a la compétence juridictionnelle en vertu de la présente Convention, y compris les règles relatives au conflit de lois.

ont été augmentés, ce qui rendra plus facile l'adaptation de la Convention aux nouveaux besoins dans le futur.

### *Statuts*

L'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 a été l'un des événements les plus importants ayant marqué le domaine de la responsabilité civile nucléaire pendant plusieurs décennies<sup>36</sup>. Pourtant, malgré les longues années d'âpres discussions afin de parvenir à un accord sur cet instrument, l'intérêt considérable qu'il a suscité pour un large éventail d'États, et les nombreuses dispositions qu'il contient afin d'encourager et de faciliter l'adhésion, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 n'a pas attiré le large soutien initialement espéré ou attendu. Près de 80 États ont participé aux négociations et à la Conférence diplomatique qui a donné lieu à son adoption. Cependant, seuls 15 États ont signé le Protocole dont 13 l'année même de son adoption alors qu'enthousiasme et élan étaient encore d'actualité. Le Protocole est entré en vigueur le 4 octobre 2003, soit six années après son adoption. L'Annexe 5 contient une liste des États signataires et parties à cette Convention.

Si l'on doit se féliciter de son entrée en vigueur, on peut néanmoins douter du réel effet qu'aura ce Protocole. Sur les 36 Parties contractantes de la Convention de Vienne, seulement 13 d'entre elles ont signé le Protocole d'amendement de la Convention de 1997, parmi lesquelles, seules 5 ont ratifié l'instrument : l'Argentine, le Bélarus, la Lettonie, le Maroc et la Roumanie. Aucun de ces cinq États ne détient de puissance électronucléaire significative ; en réalité, deux pays seulement possèdent un parc nucléaire, l'Argentine et la Roumanie, et leur production électronucléaire est peu importante<sup>37</sup>. Des dix autres signataires du Protocole, seulement trois comptent comme des États dotés d'un programme électronucléaire, la Hongrie, la République tchèque et

---

36. Le lecteur trouvera une analyse approfondie du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 dans « Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – textes explicatifs », Agence internationale de l'énergie atomique (juillet 2004).

37. D'après le *Power Reactor Information System* (PRIS) de l'AIEA, la puissance électronucléaire installée était de 1 627 MWe pour l'Argentine et de 1 300 MWe pour la Roumanie pour l'année 2009.

l'Ukraine, les deux premiers étant de petits producteurs de puissance électronucléaire<sup>38</sup>.

Pour de nombreux pays de la Convention de Vienne, l'exigence de montant minimum de responsabilité en vertu du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 est considérée comme excessive, ce malgré les multiples avantages fournis par les dispositions de mise en œuvre progressive. D'autres peuvent penser que les dispositions relatives au champ d'application géographique ou à la définition élargie de dommage nucléaire, sont tellement larges qu'elles sont politiquement inacceptables.

Tout aussi remarquable, aucun des importants pays électronucléaires non-parties à la Convention, n'a joint le Protocole de Vienne de 1997, comme par exemple le Canada, la Chine, la Corée, l'Inde, le Japon, et l'Afrique du Sud.

## **8. La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1997**

Au cours des délibérations du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997, les États parties aux négociations ont décidé d'instituer un mécanisme permettant de mobiliser des fonds complémentaires pour l'indemnisation des dommages, en plus des fonds devant être fournis par l'exploitant en vertu des Conventions de Paris et de Vienne. L'une des approches privilégiées consistait à établir un système de financement complémentaire fourni par l'État à la fois au niveau national et au niveau international, pour lequel la Convention complémentaire de Bruxelles s'est avérée un modèle très précieux.

Le résultat a été l'adoption, en septembre 1997, de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires de 1997 (Convention sur la réparation complémentaire), dont une brève description est donnée ci-dessous<sup>39</sup>.

---

38. D'après le *Power Reactor Information System* (PRIS) de l'AIEA, la puissance électronucléaire installée de ces pays pour 2009 est de 3 678 MWe pour la République tchèque, 1 889 MWe pour la Hongrie, et 17 667 MWe pour l'Ukraine.

39. Le lecteur trouvera une analyse exhaustive de la Convention sur la réparation complémentaire dans « Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – textes explicatifs », Agence internationale de l'énergie atomique (juillet 2004).

### *Plus de fonds disponibles*

La nouvelle convention prévoit une première tranche d'indemnisation d'un montant minimum de DTS 300 millions, ce qui correspond au nouveau montant minimum que l'exploitant nucléaire responsable, l'État de l'installation, ou les deux conjugués, sont tenus de constituer aux termes du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997. Ce montant doit être réparti de manière non-discriminatoire entre les victimes se trouvant sur ou en dehors du territoire de l'État de l'installation.

Une seconde tranche d'indemnisation consiste en un fonds international auquel contribueront toutes les Parties contractantes lorsque le dommage à indemniser dépasse le montant de la première tranche. L'importance de cette tranche sera déterminée par le nombre et le type d'États adhérant à la Convention<sup>40</sup>. La moitié de ce fonds doit être allouée aux victimes sur et en dehors de l'État d'installation, et l'autre moitié uniquement aux victimes au-delà des frontières de cet État. Cette répartition 50-50 marque une étape importante dans le droit de la responsabilité nucléaire ; l'unique exception à ce régime est l'hypothèse dans laquelle une Partie contractante a constitué une première tranche d'indemnisation de DTS 600 millions<sup>41</sup>, auquel cas l'intégralité du fonds doit être distribuée de manière non-discriminatoire.

### *Plus de victimes indemnisées*

Pour inciter un maximum d'États nucléaires à participer à ce nouveau régime, la Convention sur la réparation complémentaire a été conçue pour être autonome, ouverte à tous les États, sans exigence d'adhésion préalable à la Convention de Paris ou de Vienne<sup>42</sup>. Les États qui ne sont parties ni à l'une ni à l'autre de ces Conventions, doivent cependant se doter d'une législation nationale qui intègre les principes de ces conventions<sup>43</sup>. La Convention contient des dispositions spéciales afin de permettre aux États-Unis de participer à ce régime car le système juridique de ce pays est fondé sur une canalisation économique plutôt que juridique de la responsabilité.

---

40. Ce fonds devrait atteindre DTS 300 millions si tous les pays dotés d'importants programmes électronucléaires signent la Convention.

41. Environ EUR 660 millions/USD 900 millions.

42. Nombre des plus grands pays électronucléaires n'étaient en 1997 – ni ne sont aujourd'hui – parties aux Conventions de Paris ou de Vienne.

43. L'Annexe à la Convention énonce les exigences correspondantes.

Le champ d'application de la Convention est déterminé en fonction des deux tranches d'indemnisation : s'agissant de la 1<sup>ère</sup> tranche, la législation de l'État de l'installation détermine comment le dommage subi dans un État non-partie sera couvert ; s'agissant de la 2<sup>nd</sup>e tranche, la Convention interdit d'allouer les fonds pour l'indemnisation des dommages subis dans des États non-parties, restriction que l'on trouve également dans la Convention complémentaire de Bruxelles et qui est parfaitement conforme à l'idée que les fonds constitués d'argent « public » ne peuvent être attribués qu'à des victimes se trouvant dans des États qui contribuent à les alimenter.

### *Plus de dommages indemnisés*

Le « dommage nucléaire » comme l'« accident nucléaire » sont tout aussi largement définis que dans le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997. Ces définitions élargies présentent une importance car elles peuvent attirer les États qui traditionnellement considéraient les Conventions de Paris et de Vienne comme définissant de manière trop stricte les types de dommages donnant droit à indemnisation.

### *Statuts*

La Convention sur la réparation complémentaire a été adoptée en même temps que le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997, et avait pour objectif d'inciter le plus grand nombre possible de pays à participer à un régime de responsabilité et d'indemnisation universel. À ce jour, 13 États sont signataires, tous ayant signé dans les neuf mois de l'adoption de la Convention en septembre 1997 ; quatre l'ont ratifiée, la dernière ratification datant de 2008. Une liste des États signataires et parties à la Convention sur la réparation complémentaire est présentée à l'Annexe 6. Parmi ces quatre États, seuls les États-Unis d'Amérique ont une puissance nucléaire installée de 111612 MWe pour l'année 2009<sup>44</sup>.

Le passé n'est pas nécessairement un indicateur pour les tendances qui se dessineront par la suite ; mais les conditions d'entrée en vigueur de cette convention sont strictes par rapport à celles d'autres instruments internationaux en matière de responsabilité civile nucléaire. La Convention doit être ratifiée, acceptée ou approuvée par au moins cinq États représentant au minimum

---

44. D'après le *Power Reactor Information System* (PRIS) de l'AIEA pour l'année 2009.



100 000 unités de puissance nucléaire installée<sup>45</sup> pour entrer en vigueur, une exigence conçue en vue d'encourager la participation des grands États nucléaires dont l'adhésion était jugée nécessaire à la dimension universelle de la convention<sup>46</sup>.

L'hésitation de certains pays à adhérer à cette nouvelle convention réside dans le traitement préférentiel accordé aux victimes de dommages et vivant au-delà des frontières du pays où se situe l'installation, traitement que ces pays trouvent discriminatoire.

De plus, « la plupart des parties (à la Convention Complémentaire de Bruxelles) ont fait valoir qu'elles s'imaginent mal signer deux conventions complémentaires dont les mécanismes, les règles de répartition et les bénéficiaires sont différents »<sup>47</sup>. Le régime institué par la Convention complémentaire de Bruxelles est conçu pour bénéficier à ses Parties contractantes uniquement et autoriser à allouer les fonds de sa 3<sup>e</sup> tranche (internationale) en application d'une obligation souscrite dans un autre régime de fonds complémentaire ne serait envisageable en pratique que si toutes les Parties contractantes y étaient disposées.

En vertu de la Convention complémentaire de Bruxelles récemment révisée<sup>48</sup>, l'Article 14(d) prévoit que, lorsque toutes les Parties contractantes ont ratifié, accepté, approuvé ou accédé à tout autre régime similaire, une Partie contractante au « régime de Bruxelles » révisé peut utiliser les fonds devant être alloués en vertu de la 3<sup>e</sup> tranche pour satisfaire à toute obligation qui pourrait lui incomber en vertu de cet autre régime, disposition qui s'applique à la Convention sur la réparation complémentaire. Cependant, adhérer à cette nouvelle Convention alors que très peu voire aucun État nucléaire puissant n'y est partie signifierait pour les États parties à la Convention complémentaire de Bruxelles qu'il leur faudrait contribuer de manière significative au financement

---

45. L'expression « puissance nucléaire installée » définie à l'Article 1(j) de la Convention, désigne le nombre total de mégawatts de puissance thermique bénéficiant d'une autorisation de l'autorité nationale compétente.

46. « Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – textes explicatifs », *op. cit.*, p. 86.

47. Dussart Desart, R., « La réforme de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention complémentaire de Bruxelles », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005), p. 24.

48. Voir le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles.

de la 2<sup>e</sup> tranche sans pouvoir bénéficier des contributions substantielles des autres États finançant cette 2<sup>e</sup> tranche dans l'hypothèse où un accident nucléaire surviendrait dans un État partie à la Convention complémentaire de Bruxelles.

## **9. Les Protocoles de 2004 portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles (Protocole de Paris de 2004 et Protocole de Bruxelles de 2004)**

Les États de la Convention de Paris ont entamé les négociations en vue de la révision de cette convention au mois d'avril 1998, moins d'un an après l'adoption du Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne et de la Convention sur la réparation complémentaire. Environ deux ans après le début des négociations, les parties à la Convention complémentaire de Bruxelles ont également entrepris de réviser leur convention.

Tout comme le Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne et la Convention sur la réparation complémentaire, le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris et son pendant, le Protocole de 2004 portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles, visent tous deux à relever les montants disponibles pour indemniser d'avantage de victimes pour un éventail de dommages nucléaires plus important que jamais. Les États parties à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles ont conduit leurs révisions simultanément afin de s'assurer que les conventions seraient en harmonie et aussi compatibles que possible avec la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire.

### a) Le Protocole de Paris de 2004

#### *Plus de fonds disponibles*

Le Protocole relèvera de manière importante le montant de la responsabilité de l'exploitant nucléaire, augmentant son actuel *plafond* de DTS 15 millions à un nouveau seuil *minimum* de EUR 700 millions, hausse s'avérant très importante si l'on tient compte de la Recommandation du Comité de direction de l'AEN de 1990 qui encourageait les Parties contractantes à porter le montant de responsabilité de leur exploitant à une valeur minimale de DTS 150 millions. S'il est toujours autorisé de fixer des montants de responsabilité réduits pour les installations à faible risque et les transports, la Convention révisée impose un seuil minimum de EUR 70 millions pour les installations à faible risque et EUR 80 millions pour les activités de transport. En fixant un seuil de responsabilité minimum, les États qui imposent à leurs exploitants nucléaires

une responsabilité limitée ou illimitée sont encouragés à participer à ce régime<sup>49</sup>.

Les exploitants seront toujours tenus de se procurer une garantie financière d'un montant équivalent à leur responsabilité, mais pour ceux dont la responsabilité est illimitée, l'obligation de souscrire à une garantie financière sera limitée, suivant les cas, à l'intégralité du montant minimum de responsabilité ou à l'un des montants de responsabilité réduits. Les États parties à la Convention de Paris seront également tenus de garantir le paiement des demandes d'indemnisation pour dommages nucléaires à hauteur du montant spécifié dans la Convention lorsque la garantie financière de l'exploitant est indisponible ou insuffisante pour satisfaire à ces demandes.

### *Plus de victimes indemnisées*

La Convention en vigueur ne s'applique que si l'accident nucléaire se produit sur le territoire de l'une des Parties contractantes et seulement dans l'hypothèse où un dommage est subi. Le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris assouplit considérablement cette règle. La Convention révisée s'appliquera également à tout dommage subi dans un État non-partie (sur son territoire comme dans ses eaux maritimes) si cet État est partie à la Convention de Vienne et au Protocole commun, ou si cet État ne possède pas d'installations nucléaires, ou s'il possède des installations nucléaires et que sa législation en matière de responsabilité nucléaire prévoit des avantages équivalents réciproques et repose sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris.

En outre, les délais de prescription et de déchéance pour intenter une action en réparation pour dommage nucléaire seront prolongés jusqu'à 30 ans pour les actions relatives au décès et aux dommages aux personnes. Contrairement au Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne, aucune règle de « priorité » ne sera établie dans la Convention de Paris révisée pour de telles demandes. Si le montant d'indemnisation est insuffisant ou risque de ne pas suffire à indemniser tous les dommages subis, le tribunal compétent déterminera si et dans quelle mesure la priorité doit être accordée aux

---

49. Au milieu des années 80, l'Allemagne a adopté un régime de responsabilité illimitée, en contradiction avec le principe fondamental de la Convention de Paris qui veut que la responsabilité des exploitants nucléaires soit limitée dans son montant. Bien que la participation de ce pays n'ait jamais été contestée sur ce plan, il a fallu néanmoins des esprits inventifs afin d'interpréter la Convention d'une manière qui soit compatible avec le nouveau régime en vigueur en Allemagne.

demandes en réparation pour décès et dommages aux personnes. Comme le Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne, la Convention de Paris révisée autorise l'État à intenter une *class action* pour réparation devant le tribunal compétent au nom de toutes les personnes ressortissantes ou résidentes de l'État et qui ont accepté que l'État mène une telle action.

#### *Plus de dommages indemnifiables*

Pour la toute première fois, la Convention de Paris contient une définition de « dommage nucléaire ». La nouvelle définition est pratiquement identique à celle que l'on trouve dans le Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne et dans la Convention sur la réparation complémentaire, avec des références spécifiques aux dommages aux personnes/décès et dommages aux biens/perte de biens, aux dommages immatériels résultant de l'un de ces chefs de préjudices, le coût des mesures de restauration d'un environnement fortement dégradé, le manque à gagner résultant d'un environnement dégradé et les coûts des mesures de sauvegarde. Les mesures de restauration et les mesures de sauvegarde sont définies de la même manière que dans les deux autres instruments. La seule différence majeure tient au fait que le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris ne renvoie pas à d'autres dommages immatériels inscrits dans le droit de la responsabilité civile du tribunal compétent, type de dommages que l'on pensait déjà couverts par les autres catégories exposées de dommages<sup>50</sup>.

#### b) Le Protocole de Bruxelles de 2004

##### *Plus de fonds disponibles*

Le Protocole de Bruxelles de 2004 conserve l'actuel système d'indemnisation à trois tranches de la Convention d'origine tout en augmentant de manière significative les montants de ces trois tranches : la première tranche

---

50. Le fait d'exclure cette catégorie de dommage du Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris signifie que, concernant l'application du Protocole commun, aucun exploitant responsable d'un État Partie à la Convention de Paris n'est tenu d'indemniser les victimes pour ce type de dommage, que ces victimes se trouvent sur le territoire d'un État Partie à la Convention de Paris ou à un État de la Convention de Vienne révisée et au Protocole commun. De même, aucun exploitant responsable d'un État Partie à la Convention de Paris ne serait tenu d'indemniser un tel dommage en vertu de la Convention sur la réparation complémentaire étant donné que cette Convention ne s'appliquera qu'aux dommages pour lesquels l'exploitant est responsable en vertu de la Convention de Paris.

d'indemnisation provient comme auparavant de la garantie financière de l'exploitant nucléaire et continuera d'être attribuée conformément à la Convention de Paris révisée, mais son montant passe d'un minimum de DTS 5 millions à EUR 700 millions ; la deuxième tranche sera toujours fournie par l'État de l'installation mais passera de DTS 175 millions à EUR 500 millions ; et la troisième tranche proviendra toujours des fonds publics mis à disposition par toutes les Parties contractantes, dont le montant sera porté de DTS 125 millions à EUR 300 millions. Le montant total d'indemnisation disponible pour les victimes d'un accident nucléaire sous le régime révisé Paris-Bruxelles, actuellement de DTS 300 millions atteindra EUR 1.5 milliard.

Suivant l'exemple de la Convention sur la réparation complémentaire, la clé de répartition pour calculer les contributions à la tranche internationale d'indemnisation du Protocole de Bruxelles est passée d'une répartition égale entre Produit intérieur brut et puissance nucléaire installée à une répartition 35 %-65 %, prenant ainsi en compte le principe « pollueur-payeur ».

#### *Plus de victimes indemnisées*

Le Protocole de Bruxelles de 2004 ne reflète pas les dispositions relatives au nouveau champ d'application géographique de la Convention de Paris révisée, permettant le versement d'indemnités à des victimes dans certains États non-parties. Seules les victimes sur le territoire des États parties à la Convention complémentaire de Bruxelles continueront à recevoir une indemnisation, même si ce territoire a été étendu afin d'inclure la zone économique exclusive d'une Partie contractante et le plateau continental pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles dans ces zones. Cette distinction se justifie simplement par le fait que l'indemnisation complémentaire instituée par les deuxième et troisième tranches fait pour l'essentiel appel à de l'argent « public », qui doit en conséquence être réservé aux victimes dans les États qui sont convenus de participer à ce régime complémentaire.

#### *Plus de dommages indemnisés*

Le Protocole de Bruxelles de 2004 est un mécanisme permettant d'attribuer des fonds supplémentaires conformément aux dispositions de la Convention de Paris. Il ne contient pas de définition du dommage nucléaire lui-même, mais les fonds mis à disposition aux termes de ce Protocole seront affectés à l'éventail plus large des dommages indemnisables prévus par le Protocole de Paris de 2004.

## *Statuts*

Le Protocole de Paris de 2004 a été signé par 16 États et le Protocole de Bruxelles de 2004 a été signé par 13 de ces mêmes États. Une liste des États signataires des deux Protocoles paraît à l'Annexe 7<sup>51</sup>. Tous les signataires des deux protocoles sont membres de l'OCDE, à l'exception de la Slovénie. Pour que le Protocole de Paris de 2004 entre en vigueur, il doit être ratifié, accepté ou approuvé par les deux tiers des Parties contractantes. Quant au Protocole de Bruxelles de 2004, il entrera en vigueur seulement lorsque toutes les Parties contractantes l'auront ratifié, accepté ou approuvé. À ce jour, le Protocole portant modification de la Convention de Paris n'a été ratifié par aucun pays, mais l'Espagne a déposé, le 12 janvier 2006, son instrument de ratification pour le Protocole de Bruxelles de 2004.

Bien qu'à l'heure actuelle aucun de ces protocoles ne soit entré en vigueur, on peut sans trop se tromper prévoir qu'ils le seront dans un avenir relativement proche. Historiquement, les États parties à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles ont toujours négocié leurs conventions et leurs divers protocoles d'amendement sachant et espérant que tous les États qui signeraient la Convention ou le Protocole d'amendement le ratifierait également, et cela dans les meilleurs délais. De plus, aucun pays ne peut adhérer à l'une ou l'autre des conventions sans adhérer également au Protocole portant modification de cette Convention. Un tel objectif est toujours plus facile à atteindre quand le nombre de signataires impliqué est relativement réduit comme c'est le cas pour ces deux conventions.

Contrairement au Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne qui est ouvert à tous les États, le Protocole de Paris de 2004 ne l'est de plein droit qu'aux pays membres de l'OCDE, bien que des pays non membres puissent y accéder, comme l'a fait la Slovénie en 2001, à condition d'avoir au préalable obtenu le consentement unanime de tous les États parties à la Convention de Paris. Le Protocole de Bruxelles de 2004 est uniquement ouvert aux États qui sont déjà membres de la Convention de Paris.

Les signataires à la fois du Protocole de Paris de 2004 et du Protocole de Bruxelles de 2004 sont en bonne voie vers la ratification, l'acceptation ou l'approbation de ces instruments et vers leur mise en œuvre dans leur législation nationale. Le Conseil de l'Union européenne a exhorté les États membres

---

51. La Grèce, le Portugal et la Turquie sont les seuls États parties à la Convention de Paris à ne pas être Partie contractante à la Convention de Bruxelles et à ne pas avoir signé le Protocole de 2004 portant modification de cette convention.

parties à la Convention de Paris<sup>52</sup> à déposer simultanément leurs instruments de ratification au Protocole de Paris de 2004 et il faut espérer que les États membres seront en mesure de le faire d'ici à la fin de l'année 2010<sup>53</sup>.

## 10. Les États « non-parties » à une Convention

Qu'en est-il de la multitude de pays qui ne sont encore parties à aucune convention internationale sur la responsabilité nucléaire ? D'après les chiffres de l'AIEA<sup>54</sup>, la planète compte 437 centrales nucléaires en exploitation dans 30 pays et 55 tranches en cours de construction pour la plupart dans ces mêmes pays. Des données relatives à la répartition de ces centrales sont exposées à l'Annexe 8.

Sur ces 437 installations en exploitation, 123 tranches, soit 28 % du total, sont situées dans des pays qui ne sont actuellement partie à aucune des conventions internationales sur la responsabilité nucléaire, à savoir, l'Afrique du Sud, le Canada, la Chine, la Corée, l'Inde et le Japon. L'Annexe 9 indique les pays nucléaires qui ont adhéré à une ou plusieurs conventions internationales dans le domaine de la responsabilité nucléaire. En outre, 35 des 55 tranches en cours de construction (64 %) sont construites par ces mêmes États non-parties à une convention, dont trois comptent parmi les nations les plus peuplées: la

---

52. Les États membres de l'Union européenne, parties à la Convention de Paris sont : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède.

53. L'Article 2 de la Décision 2004/294/CE du Conseil du 8 mars 2004 indique :

« 1. Les États membres qui sont parties à la Convention de Paris prennent les mesures nécessaires pour déposer simultanément leurs instruments de ratification du Protocole ou d'adhésion à celui-ci dans un délai raisonnable auprès du Secrétaire-général de l'Organisation de coopération et de développement économiques, si possible avant le 31 décembre 2006 ».

« 2. Les États membres qui sont Parties contractantes à la Convention de Paris procèdent à un échange d'informations au sein du Conseil, avec la Commission, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, sur la date à laquelle ils pensent que leurs procédures parlementaires nécessaires à la ratification ou à l'adhésion seront achevées. La date et les modalités du dépôt simultané, sont déterminées sur cette base ».

Une décision similaire a été adoptée concernant la ratification de la Slovaquie du Protocole de Paris de 2004. Voir Décision 2007/727/CE du 8 novembre 2007.

54. D'après le *Power Reactor Information System (PRIS)* de l'AIEA en date du 18 mars 2010.

Chine avec 1.3 milliard d'habitants, l'Inde avec 1.1 milliard d'habitants et le Japon avec 127 millions d'habitants.

Néanmoins, nombreux de ces États non-parties à une convention ont déjà au moins incorporé dans leur législation nationale certains des principes fondamentaux contenus dans ces conventions, rendant ainsi la mise en œuvre dans leur législation beaucoup plus facile quand viendra le temps pour eux d'adhérer à un ou plusieurs de ces instruments. Le Canada, la Corée, la Suisse et le Japon entrent plus ou moins dans cette catégorie<sup>55</sup>.

En revanche, il existe encore aujourd'hui des pays producteurs d'électricité nucléaire qui n'ont toujours pas adopté de législation particulière concernant la responsabilité nucléaire et l'indemnisation des dommages nucléaires – ou qui se sont contentés de demi-mesures pour régler ces problèmes : c'est le cas de l'Inde, du Pakistan et de la République islamique d'Iran<sup>56</sup>.

Quant à la Chine, les principes qui président aux conventions internationales se trouvent en majorité dans le seul instrument qui existe, à savoir la Réponse de 1986 du Conseil au ministre de l'Industrie nucléaire, à l'Autorité nationale de sûreté nucléaire, et au Bureau de l'énergie atomique du Conseil des Affaires d'État à propos de la résolution des questions de responsabilité civile nucléaire et dans la Réponse de 1987 à propos des questions des responsabilités de l'indemnisation pour dommage résultant d'un accident nucléaire. Comme cela a cependant été observé récemment<sup>57</sup>, les Réponses ne cadrent pas avec la hiérarchie chinoise des lois et règlements étant donné que ce sont seulement « des règles administratives » ; par conséquent, leur effet juridiquement contraignant est sujet à débat, même si le Conseil d'État

---

55. La Suisse a déposé son instrument de ratification pour la Convention de Paris telle qu'amendée par les Protocoles de 1964, 1982 et 2004, le 9 mars 2009 avec effet à compter de la date d'entrée en vigueur du Protocole de 2004 portant modification de la Convention. Elle a également déposé son instrument de ratification pour la Convention complémentaire de Bruxelles telle qu'amendée par les Protocoles de 1964, 1982 et 2004, le 11 mars 2009, avec effet à compter de la date d'entrée en vigueur du Protocole portant modification de cette Convention.

56. Il est prévu qu'une nouvelle législation sur la responsabilité nucléaire et la réparation en cas de dommage nucléaire soit bientôt introduite devant le Parlement indien.

57. Il est fait référence à la présentation par Ximena Vásquez Maignan de Gide, Loyette, Nouel, au Congrès Biennal de l'Association internationale de droit nucléaire, tenu à Toronto, au Canada, en octobre 2009.



chinois et l'industrie nucléaire chinoise considèrent tous deux que la Réponse de 2007 établit des règles contraignantes sur le sujet.

La réticence de certains pays à adhérer à un régime international de responsabilité nucléaire tient notamment au fait que, jusque récemment, la « responsabilité limitée » était l'un des piliers des régimes en vigueur. Ces pays ne voient pas pourquoi l'on réduirait les droits à réparation des victimes, étant donné que l'industrie nucléaire a aujourd'hui atteint la maturité. En réalité, pour tous ceux qui suivent de près ce que l'on pourrait appeler les « tendances » du droit de la responsabilité nucléaire, il apparaît clairement que ce principe fondamental est de plus en plus souvent rejeté. Ce fut le cas en 1985 de la République fédérale d'Allemagne, une Partie contractante à la Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles, qui a jugé ce principe contraire aux intérêts des victimes.

Trois pays non-parties aux conventions, à savoir, l'Autriche, le Japon et la Suisse, ont déjà rejeté ce principe de « responsabilité limitée », et le Danemark et la Suède, tous deux parties à la Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles envisagent sérieusement de se rallier à ce point de vue. Comme indiqué précédemment, la notion de *responsabilité illimitée* sera maintenant incorporée dans la Convention de Paris révisée une fois que le Protocole de Paris de 2004 sera entré en vigueur.

Une conséquence du rejet de ce principe pourrait être la disparition de l'obligation imposée à l'exploitant nucléaire de « maintenir une garantie financière d'un montant égal à sa responsabilité », étant donné qu'il est impossible de garantir financièrement un montant illimité. La disparition a déjà eu lieu en Autriche, en Allemagne, au Japon et en Suisse.

Une autre conséquence logique serait la disparition du principe de l'« unité de juridiction » selon lequel un seul tribunal est compétent pour recevoir les demandes en réparation de tous les dommages nucléaires permettant d'éviter de la sorte que les décisions, adjudications et règlements qui seraient rendus ou pris par plusieurs tribunaux ne dépassent pas le montant « maximum » de la responsabilité.

D'autres États encore, sont d'avis que les fournisseurs de biens, services et technologies nucléaires n'ont plus besoin de la protection qui, aux tous premiers stades du développement de l'énergie nucléaire, était jugée essentielle à la survie et à l'expansion de cette industrie. Les tenants de cette thèse jugent l'industrie suffisamment forte économiquement pour assumer son lot normal de risques nucléaires et que par conséquent la notion de canalisation de toute la

responsabilité pour dommage nucléaire sur la personne de l'exploitant devrait également être abandonnée.

## **11. Un système imparfait**

Au cours des négociations entreprises pour amender ou adopter ces divers protocoles et conventions, les représentants du marché de l'assurance nucléaire ont fait clairement comprendre que certaines des dispositions seraient problématiques<sup>58</sup>. Le marché, risque, selon eux, de ne pas pouvoir assurer les exploitants nucléaires pour les montants accrus de responsabilité, du moins pas dans tous les pays, la capacité des assurances variant d'un pays à l'autre en fonction tant du marché de l'assurance national que des montants de réassurance disponibles.

Les assureurs ont également averti que la couverture ne pourrait s'appliquer pour l'entièreté des 30 années que durent les périodes de prescription/déchéance prolongées en vertu des conventions révisées pour demandes d'indemnisation des dommages aux personnes. Comme noté précédemment, leur refus se justifie principalement par le fait que les expositions consécutives à un accident nucléaire sont susceptibles de provoquer de nombreux cancers ne se manifestant parfois que plusieurs dizaines d'années après l'exposition aux rayonnements ionisants. À ce moment là, ces cancers ne pourront pas être distingués de ceux subis de l'incidence naturelle par la population. S'il est possible d'établir un lien de cause à effet dans un petit nombre de cas, pour la grande majorité des victimes de cancers, cela s'avèrera impossible.

Les assureurs ont également fait comprendre qu'il ne serait pas forcément possible de s'assurer contre toutes les formes supplémentaires de dommages pour lesquels les exploitants pourraient être tenus responsables en vertu des conventions révisées. L'absence d'une définition précise de « dégradation de l'environnement », qui n'est définie ni en termes de niveaux minimums de radioactivité, ni en termes d'effets de la contamination radioactive, leur paraît particulièrement préoccupante. Même si les assureurs sont prêts à fournir cette couverture, les polices d'assurance excluront tout dommage résultant des rejets de matières radioactives dans le cadre des opérations quotidiennes dans les limites autorisées.

---

58. Voir Tetley, M., Reitsma, S.M., « L'assurance des risques nucléaires », pp. 427-456 de cette publication.

En outre, les assureurs ont décrété que les mesures de sauvegarde ne pourraient pas nécessairement être considérées comme un risque assurable dans de nombreux pays, même si les mesures étaient rétroactivement approuvées par les autorités compétentes. Le fait que le droit du tribunal compétent doive déterminer si ces mesures sont raisonnables, introduit, une fois encore, une certaine forme d'incertitude et laisse entrevoir la possibilité de demandes d'indemnisation spéculatives de la part de personnes qui auraient pris toutes sortes de mesures de sauvegarde qu'elles considéraient raisonnables, et dont le coût risque d'être très élevé.

En bref, les assureurs ont souligné que les exploitants nucléaires pourraient tout simplement ne pas être en mesure de se conformer pleinement à leurs obligations de garantie financière en vertu des conventions révisées au moyen d'une assurance privée.

Il reste en outre, le problème potentiel des dommages aux biens sur le site de l'installation et aux biens utilisés en rapport avec cette installation. Il n'existe pas de droit à réparation en vertu des conventions internationales pour les dommages à l'installation nucléaire elle-même ou les dommages à tout bien sur le même site qui est utilisé ou destiné à être utilisé en rapport avec une telle installation. Cette exclusion a pour objectif d'éviter que la garantie financière maintenue par l'exploitant ne soit utilisée pour réparer le dommage causé à ces biens au détriment des tiers.

Les propriétaires d'installations nucléaires sont dans l'obligation d'assumer le risque de perte ou de dommage à leurs propres biens et ont par ailleurs la possibilité d'inclure le coût de ces risques dans le coût de l'installation. De même, les sous-traitants dont les biens se trouvent sur le site de l'installation nucléaire sont tenus d'assumer le risque de perte ou de dommage à ces biens, et sont également en mesure d'inclure le coût de ces risques dans le prix de leurs contrats de fourniture.

Les Conventions ne sont pas explicites sur la façon dont doivent être traités les dommages infligés par un accident nucléaire à l'installation elle-même et aux biens se trouvant sur le site de l'installation. Les dispositions prévoyant la canalisation de la responsabilité pour dommage nucléaire sur l'exploitant restent silencieuses sur cette question. On ignore donc si l'exploitant est en droit d'intenter une action contre un prestataire négligent qui lui aurait fourni biens, services ou technologies, pour les dommages subis à l'installation.

À cet égard, deux points de vue s'opposent : le premier veut qu'étant donné le principe fondamental contenu dans les conventions canalisant la

responsabilité sur l'exploitant, les dommages causés à l'installation sur le site ne devraient être indemnisables par personne d'autre ; le second point de vue veut qu'étant donné l'objectif fondamental des conventions d'indemniser les dommages subis par les tiers, les dommages aux biens et à l'installation sur le site ne devraient pas tomber dans le champ d'application des conventions et devraient donc être indemnisés en vertu des principes du droit commun de la responsabilité civile.

Pour résoudre ce problème, la manière la plus efficace consisterait à modifier le texte des conventions de façon à préciser que les exploitants jouissent ou non de ce droit, ou, du moins, à demander aux Parties contractantes d'inclure une disposition particulière, dans un sens ou dans l'autre, dans leur législation nationale. Lors des négociations pour adopter le Protocole de la Convention de Paris, les représentants de l'industrie nucléaire ont demandé aux États d'adopter le premier point de vue, soulignant qu'une telle adoption permettrait de clarifier le droit et de lever des incertitudes, mais les États parties à la Convention de Paris s'y sont refusés pour diverses raisons. Le problème reste donc entier et prendra probablement une importance croissante notamment avec la construction de nouveaux réacteurs qui commence à prendre place, en particulier sur les sites de centrales préexistantes.

## **12. Perspectives**

La réponse de la communauté nucléaire internationale à l'accident de Tchernobyl a été exhaustive ; modernisant deux régimes internationaux dépassés, les liant et adoptant un tout nouveau régime mondial – tout cela dans l'espoir d'améliorer la situation des victimes d'un accident nucléaire où qu'elles se trouvent. Ce progrès se concrétisera une fois que tous les instruments internationaux pertinents entreront en vigueur et auront attiré un nombre important d'adhérents.

Des montants considérablement plus importants seront donc disponibles pour indemniser un nombre bien plus important de victimes et cet argent sera plus aisément accessible. En outre, la période pendant laquelle les demandes en réparation pour dommage aux personnes et décès peuvent être introduites a été étendue, en reconnaissance du fait que certains préjudices peuvent ne se manifester que plusieurs années après la date de l'accident.

Cependant, malgré les tentatives effectuées pour rendre ces conventions nouvelles ou amendées aussi attrayantes que possible, leur acceptation n'a pas été généralisée, du moins jusqu'à maintenant. Ceci est particulièrement vrai pour le Protocole de 1997 d'amendement de la Convention de Vienne et la Convention sur la réparation complémentaire pour lesquelles les montants de

responsabilité exigés et les limites de garantie financière ont été fixés à des niveaux suffisamment bas pour être acceptés par la grande majorité des potentielles parties.

Certains pays, producteurs d'électricité nucléaire ou non, ont indiqué qu'ils ne se décideraient pas sur l'adhésion à l'une ou plusieurs de ces conventions, tant qu'ils n'auront pas adopté, ou dans certains cas révisé, leur législation nationale dans ce domaine.

En revanche, il y aura toujours des pays qui ne sont pas tentés d'adhérer à ces conventions pour une diversité de raisons politiques et juridiques. Certains gouvernements peuvent simplement juger que ces conventions ont une portée trop limitée régionalement ou que leur pays est géographiquement trop éloigné pour que la Convention apporte une réelle plus-value. Cela pourrait bien être le cas de certains pays d'Asie qui pourraient souhaiter explorer l'idée de conclure des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux avec leurs pays voisins, qu'ils soient ou non producteurs d'électricité nucléaire.

Les instruments internationaux de responsabilité nucléaire et de réparation sont le résultat d'un compromis – entre États exploitant l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et ceux qui ne l'exploitent pas, États qui imposent des limites de responsabilité à leurs exploitants et ceux qui ne le font pas, États qui mettent en œuvre le principe de canalisation de la responsabilité et ceux qui ne le font pas, États dont la puissance installée se chiffre en centaines de milliers d'unités et ceux qui ne possèdent que quelques tranches nucléaires, États qui redoutent surtout un accident nucléaire survenant lors du transport de substances nucléaires et États qui transportent de grandes quantités de ces substances, et, enfin, États dont les opinions sur la façon de définir le dommage nucléaire divergent fortement.

Il ne suffit pas d'établir des régimes internationaux de responsabilité ou de les améliorer – des efforts continus sont nécessaires pour inciter le plus grand nombre d'États possible à y adhérer. La coopération internationale avec l'assistance et l'engagement à la fois de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et l'Agence internationale de l'énergie atomique sont à cet égard déterminantes. Ces deux agences ont pour mission d'apporter encouragements et assistance. Espérons que l'objectif puisse être atteint !

## *Annexe I*

### **Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire de 1960 État des ratifications et adhésions**

Entrée en vigueur de la Convention et du Protocole additionnel de 1964 :  
1<sup>er</sup> avril 1968

Entrée en vigueur du Protocole de 1982 : 7 octobre 1988 – Adoption du  
Protocole de 2004 : 12 février 2004\*

| <b>Signataires</b> | <b>Convention / Protocole<br/>additionnel de 1964</b> | <b>Protocole de 1982</b>  |
|--------------------|---|---------------------------|
| Allemagne          | 30 septembre 1975                                     | 25 septembre 1985         |
| Autriche           | ...   | ...                       |
| Belgique           | 3 août 1966   | 19 septembre 1985         |
| Danemark           | 4 septembre 1974                                      | 16 mai 1989               |
| Espagne            | 31 octobre 1961/30 avril 1965                         | 7 octobre 1988            |
| Finlande           | 16 juin 1972  | 22 décembre 1989          |
| France             | 9 mars 1966   | 6 juillet 1990            |
| Grèce              | 12 mai 1970   | 30 mai 1988               |
| Italie             | 17 septembre 1975                                     | 28 juin 1985              |
| Luxembourg         | ...   | ...                       |
| Norvège            | 2 juillet 1973  | 3 juin 1986               |
| Pays-Bas           | 28 décembre 1979                                      | 1 <sup>er</sup> août 1991 |
| Portugal           | 29 septembre 1977                                     | 28 mai 1984               |
| Royaume-Uni        | 23 février 1966                                       | 19 août 1985              |
| Slovénie           | 16 octobre 2002                                       | 16 octobre 2002           |
| Suède              | 1 <sup>er</sup> avril 1968                            | 8 mars 1983               |
| Suisse             | ...   | ...                       |
| Turquie            | 10 octobre 1961/05 avril 1968                         | 21 janvier 1986           |

\* Tous les États mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'Autriche et du Luxembourg ont signé le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

## Annexe 2

### Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris 1963 État des ratifications et adhésions

Entrée en vigueur de la Convention et du Protocole additionnel de 1964 :  
4 décembre 1974

Entrée en vigueur du Protocole de 1982 : 1<sup>er</sup> août 1991 – Adoption du Protocole  
de 2004 : 12 février 2004\*

| Signataire          | Convention et Protocole<br>additionnel de 1964 | Protocole de 1982         |
|---------------------|--|---------------------------|
| Allemagne           | 1 <sup>er</sup> octobre 1975                   | 25 septembre 1985         |
| Autriche            | ...  | ...                       |
| Belgique            | 20 août 1985                                   | 20 août 1985              |
| Danemark            | 4 septembre 1974                               | 10 mai 1989               |
| Espagne             | 27 juillet 1966                                | 29 septembre 1988         |
| Finlande (adhésion) | 14 janvier 1977                                | 15 janvier 1990           |
| France              | 30 mars 1966                                   | 11 juillet 1990           |
| Italie              | 3 février 1976                                 | 14 juin 1985              |
| Luxembourg          | ...  | ...                       |
| Norvège             | 7 juillet 1973                                 | 13 mai 1986               |
| Pays-Bas            | 28 septembre 1979                              | 1 <sup>er</sup> août 1991 |
| Royaume-Uni         | 24 mars 1966                                   | 8 août 1985               |
| Slovénie            | 5 juin 2003                                    | 5 juin 2003               |
| Suède               | 3 avril 1968                                   | 22 mars 1983              |
| Suisse              | ...  | ...                       |

\* Tous les États mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'Autriche et du Luxembourg, ont signé le Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris.

### Annexe 3

## Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1963 État des ratifications, adhésions et successions

Date d'adoption : 21 mai 1963 ; entrée en vigueur : 12 novembre 1977

| <b>Signataires</b>                             | <b>Ratification, adhésion, succession</b>                |
|--|--|
| Argentine                                      | 25 avril 1967  |
| Arménie  | 24 août 1993   |
| Belarus  | 9 février 1998   |
| Bolivie  | 10 avril 1968  |
| Bosnie-Herzégovine                             | 30 juin 1998   |
| Brésil   | 26 mars 1993   |
| Bulgarie                                       | 24 août 1994   |
| Cameroun                                       | 6 mars 1964  |
| Chile  | 23 novembre 1989   |
| Colombie                                       | ...  |
| Croatie  | 29 septembre 1992 (annoncée octobre 1991)<br>(effective) |
| Cuba   | 25 octobre 1965  |
| Égypte   | 5 novembre 1965  |
| Espagne  | ...  |
| Estonie  | 9 mai 1994   |
| Ancienne République<br>yougoslave de Macédoine | 8 avril 1994 (annoncée);<br>septembre 1991 (effective)   |
| Fédération de Russie                           | 13 mai 2005  |
| Hongrie  | 28 juillet 1989  |
| Israël   | ...  |
| Lettonie                                       | 15 mars 1995   |
| Liban  | 17 avril 1997  |
| Lituanie                                       | 15 septembre 1992  |
| Maroc  | ...  |
| Mexique  | 25 avril 1989  |
| Monténégro                                     | 21 mars 1997   |
| Niger  | 24 juillet 1979  |



| <b>Signataires</b>              | <b>Ratification, adhésion, succession</b> |
|---------------------------------|---|
| Nigeria                         | 4 avril 2007                              |
| Pérou                           | 26 août 1980                              |
| Philippines                     | 15 novembre 1965                          |
| Pologne                         | 23 janvier 1990                           |
| République de Moldavie          | 7 mai 1998                                |
| République slovaque             | 7 mars 1995                               |
| République tchèque              | 24 mars 1994                              |
| Romania                         | 29 décembre 1992                          |
| Royaume-Uni                     | ...                                       |
| Saint Vincent et les Grenadines | 18 septembre 2001                         |
| Sénégal                         | 24 décembre 2008                          |
| Serbie                          | 5 février 2002                            |
| Trinité et Tobago               | 31 janvier 1966                           |
| Ukraine                         | 20 septembre 1996                         |
| Uruguay                         | 13 avril 1999                             |

## Annexe 4

### Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris Statuts des ratifications, adhésions et approbations

Date d'adoption : 21 septembre 1988; date d'entrée en vigueur : 27 avril 1992

CP : Convention de Paris ; CV : Convention de Vienne ; \* n'est partie à aucune  
des Conventions

| <b>Signataires</b>      | <b>Ratification, adhésion, approbation</b> |
|-------------------------|--|
| Allemagne (CP)          | 13 juin 2001                               |
| Argentine (CV)          | ...  |
| Belgique (CP)           | ...  |
| Bulgarie (CV)           | 24 août 1994                               |
| Cameroun (CV)           | 28 octobre 1991                            |
| Chile (CV)              | 23 novembre 1989                           |
| Croatie (CV)            | 10 mai 1994                                |
| Danemark (CV)           | 26 mai 1989                                |
| Égypte (CV)             | 10 août 1989                               |
| Espagne (CP)            | ...  |
| Estonie (CV)            | 9 mai 1994                                 |
| Finlande (CP)           | 3 octobre 1994                             |
| France (CP)             | ...  |
| Grèce (CP)              | 16 mai 2001                                |
| Hongrie (CV)            | 26 mars 1990                               |
| Italie (CP)             | 31 juillet 1991                            |
| Lettonie (CV)           | 15 mars 1995                               |
| Lituanie (CV)           | 20 septembre 1993                          |
| Maroc*                  | ...  |
| Norvège (CP)            | 11 mars 1991                               |
| Pays-Bas (CP)           | 1 <sup>er</sup> août 1991                  |
| Philippines (CV)        | ...  |
| Pologne (CV)            | 23 janvier 1990                            |
| Portugal (CP)           | ...  |
| République tchèque (CV) | 24 mars 1994                               |

| <b>Signataires</b>                   | <b>Ratification, adhésion, approbation</b> |
|--------------------------------------|--|
| Roumanie (CV)                        | 29 décembre 1992                           |
| Royaume-Uni                          | ...  |
| Saint Vincent et les Grenadines (CV) | 18 septembre 2001                          |
| Slovaquie (CV)                       | 7 mars 1995                                |
| Slovénie (CV)                        | 27 janvier 1995                            |
| Suède (CP)                           | 27 janvier 1992                            |
| Suisse (CP)                          | ...  |
| Turquie (CP)                         | 26 mars 2007                               |
| Ukraine (CV)                         | 24 mars 2000                               |
| Uruguay                              | 28 juillet 2009                            |

## *Annexe 5*

### **Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relatif à la responsabilité civile en cas de dommages nucléaires État des ratifications ou adhésions**

Date d'adoption : 12 septembre 1997

Date d'entrée en vigueur : 4 octobre 2003

| <b>Pays</b>        | <b>Signature</b>  | <b>Instrument</b> | <b>Date de dépôt</b> | <b>Entrée en vigueur</b> |
|--------------------|-------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
| Argentine          | 19 décembre 1997  | Ratification      | 14 novembre 2000     | 4 octobre 2003           |
| Belarus            | 14 septembre 1998 | Ratification      | 4 juillet 2003       | 4 octobre 2003           |
| Hongrie            | 29 septembre 1997 |                   |                      |                          |
| Indonésie          | 6 octobre 1997    |                   |                      |                          |
| Italie             | 26 janvier 1998   |                   |                      |                          |
| Lettonie           | 7 mars 2001       | Ratification      | 5 décembre 2001      | 4 octobre 2003           |
| Liban              | 30 septembre 1997 |                   |                      |                          |
| Lituanie           | 30 septembre 1997 |                   |                      |                          |
| Maroc              | 29 septembre 1997 | Ratification      | 6 juillet 1999       | 4 octobre 2003           |
| Perou              | 4 juin 1998       |                   |                      |                          |
| Philippines        | 10 mars 1998      |                   |                      |                          |
| Pologne            | 3 octobre 1997    |                   |                      |                          |
| République tchèque | 18 juin 1998      |                   |                      |                          |
| Roumanie           | 30 septembre 1997 | Ratification      | 29 décembre 1998     | 4 octobre 2003           |
| Ukraine            | 29 septembre 1997 |                   |                      |                          |

## *Annexe 6*

### **Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires État des ratifications ou adhésions**

Date d'adoption : 12 septembre 1997

N'est pas encore entrée en vigueur.

| <b>Pays</b>           | <b>Signature</b>             | <b>Instrument</b> | <b>Date de dépôt</b> |
|-----------------------|------------------------------|-------------------|----------------------|
| Argentine             | 19 décembre 1997             | Ratification      | 14 novembre 2000     |
| Australie             | 1 <sup>er</sup> octobre 1997 |                   |                      |
| États-Unis d'Amérique | 29 septembre 1997            | Ratification      | 21 mai 2008          |
| Indonésie             | 6 octobre 1997               |                   |                      |
| Italie                | 26 janvier 1998              |                   |                      |
| Liban                 | 30 septembre 1997            |                   |                      |
| Lituanie              | 30 septembre 1997            |                   |                      |
| Maroc                 | 29 septembre 1997            | Ratification      | 6 juillet 1999       |
| Pérou                 | 4 juin 1998                  |                   |                      |
| Philippines           | 10 mars 1998                 |                   |                      |
| République tchèque    | 18 juin 1998                 |                   |                      |
| Roumanie              | 30 septembre 1997            | Ratification      | 2 mars 1999          |
| Ukraine               | 29 septembre 1997            |                   |                      |

## Annexe 7

| <b>Protocole de 2004 portant<br/>modification de la convention de Paris<br/>(mars 2006)</b> |                  |
|---|------------------|
| <b>Pays de l'OCDE</b>   | <b>Signature</b> |
| Allemagne   | 12 février 2004  |
| Australie   |                  |
| Autriche  |                  |
| Belgique  | 12 février 2004  |
| Canada  |                  |
| Corée (République de)   |                  |
| Danemark  | 12 février 2004  |
| Espagne   | 12 février 2004  |
| États-Unis d'Amérique   |                  |
| Finlande  | 12 février 2004  |
| France  | 12 février 2004  |
| Grèce   | 12 février 2004  |
| Hongrie   |                  |
| Irlande   |                  |
| Island  |                  |
| Italie  | 12 février 2004  |
| Japon   |                  |
| Luxembourg  |                  |
| Mexique   |                  |
| Norvège   | 12 février 2004  |
| Nouvelle-Zélande  |                  |
| Pays-Bas  | 12 février 2004  |
| Pologne   |                  |
| Portugal  | 12 février 2004  |
| République slovaque   |                  |

| <b>Protocole de 2004 portant<br/>modification de la convention<br/>complémentaire de Bruxelles<br/>(mars 2006)</b> |                  |
|--|------------------|
| <b>Pays de l'OCDE</b>  | <b>Signature</b> |
| Allemagne  | 12 février 2004  |
| Australie  |                  |
| Autriche   |                  |
| Belgique   | 12 février 2004  |
| Canada   |                  |
|  |                  |
| Danemark   | 12 février 2004  |
| Espagne *  | 12 février 2004  |
| États-Unis<br>d'Amérique   |                  |
| Finlande   | 12 février 2004  |
| France   | 12 février 2004  |
| Grèce  |                  |
| Hongrie  |                  |
| Irlande  |                  |
| Island   |                  |
| Italie   | 12 février 2004  |
| Japon  |                  |
| Luxembourg   |                  |
| Mexique  |                  |
| Norvège  | 12 février 2004  |
| Nouvelle-Zélande   |                  |
| Pays-Bas   | 12 février 2004  |
| Pologne  |                  |
| Portugal   |                  |
| République slovaque  |                  |

| <b>Protocole de 2004 portant<br/>modification de la convention de Paris<br/>(mars 2006)</b> |                 |
|---|-----------------|
| République tchèque  |                 |
| Royaume-Uni   | 12 février 2004 |
| Suède   | 12 février 2004 |
| Suisse  | 12 février 2004 |
| Turquie   | 12 février 2004 |
| <b>Non-OECD</b>   |                 |
| Slovénie  | 12 février 2004 |

| <b>Protocole de 2004 portant<br/>modification de la convention<br/>complémentaire de Bruxelles<br/>(mars 2006)</b> |                 |
|--|-----------------|
| République tchèque   |                 |
| Royaume-Uni  | 12 février 2004 |
| Suède  | 12 février 2004 |
| Suisse   | 12 février 2004 |
| Turquie  |                 |
| <b>Non-OECD</b>  |                 |
| Slovénie   | 12 février 2004 |

- \* L'Espagne a déposé son instrument de ratification du Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles le 12 janvier 2006. Ce Protocole entrera en vigueur lorsque tous les signataires auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

## Annexe 8

### Centrales nucléaires dans le monde : en exploitation ou en construction

Données extraites du *Power Reactor Information System (PRIS)* de l'AIEA. Les chiffres totaux comprennent les six centrales nucléaires en service et les deux centrales nucléaires en construction à Taiwan, Chine.

| Pays                  | Tranches en exploitation | Tranche en construction |
|-----------------------|--------------------------|-------------------------|
| Afrique du Sud        | 2                        | 0                       |
| Allemagne             | 17                       | 0                       |
| Argentine             | 2                        | 1                       |
| Arménie               | 1                        | 0                       |
| Belgique              | 7                        | 0                       |
| Brésil                | 2                        | 0                       |
| Bulgarie              | 2                        | 2                       |
| Canada                | 18                       | 0                       |
| China                 | 11                       | 21                      |
| Corée                 | 20                       | 6                       |
| Espagne               | 8                        | 0                       |
| États-Unis d'Amérique | 104                      | 1                       |
| Fédération de Russie  | 32                       | 8                       |
| Finlande              | 4                        | 1                       |
| France                | 58                       | 1                       |
| Hongrie               | 4                        | 0                       |
| Inde                  | 18                       | 5                       |
| Iran                  | 0                        | 1                       |
| Japon                 | 54                       | 1                       |
| Lituanie              | 0                        | 0                       |
| Mexique               | 2                        | 0                       |
| Pakistan              | 2                        | 1                       |
| Pays-Bas              | 1                        | 0                       |
| République slovaque   | 4                        | 2                       |
| République tchèque    | 6                        | 0                       |
| Roumanie              | 2                        | 0                       |
| Royaume-Uni           | 19                       | 0                       |
| Slovénie              | 1                        | 0                       |
| Suède                 | 10                       | 0                       |
| Suisse                | 5                        | 0                       |
| Ukraine               | 15                       | 2                       |
| <b>Total :</b>        | <b>437</b>               | <b>55</b>               |



## Annexe 9

Pays nucléaires qui sont parties à :

- La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée en 1964 et 1982 (CP)
- La Convention complémentaire de Bruxelles, amendée en 1964 et 1982 (CCB)
- La Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en cas dommage nucléaire (CV)
- Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 (PCV)
- La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC) (pas encore entrée en vigueur)

|                          |                |                     |                |
|--------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| Afrique du Sud           |                | Inde                |                |
| Allemagne                | CP ; CCB       | Japon               |                |
| Argentine                | CV ; PCV ; CRC | Lituanie            | CV             |
| Arménie                  | CV             | Mexique             | CV             |
| Belgique                 | PC ; CCB       | Pakistan            |                |
| Bésil                    | CV             | Pays-Bas            | PC ; CCB       |
| Bulgarie                 | CV             | République slovaque | CV             |
| Canada                   |                | République tchèque  | CV             |
| Chine                    |                | Roumanie            | CV ; PCV ; CRC |
| Corée                    |                | Royaume-Uni         | CP ; CCB       |
| Espagne                  | CP ; CCB       | Slovénie            | CP ; CCB       |
| États-Unis<br>d'Amérique |                | Suède               | CP ; CCB       |
| Fédération de Russie     | CV             | Suisse              |                |
| Finlande                 | CP ; CCB       | Taiwan              |                |
| France                   | CP ; CCB       | Ukraine             | CV             |
| Hongrie                  | CV             |                     |                |

# Les principaux aspects du régime international révisé de responsabilité civile nucléaire – les avancées et les blocages\*

par Norbert Pelzer\*\*

## 1. L'impulsion de Tchernobyl

L'accident nucléaire de Tchernobyl, en 1986, a mis à jour les lacunes des cadres juridiques internationaux existants régissant l'utilisation de l'énergie nucléaire. Face à ces constatations les États ont réagi sans délai. Entre 1986 et 2005, ils se sont engagés dans des exercices afin de réviser dans son intégralité et de reconstruire le régime international en matière nucléaire. Ainsi, Tchernobyl a confirmé l'expérience selon laquelle il est souvent nécessaire qu'un accident survienne pour que des actions soient entreprises<sup>1</sup>. Cela s'applique en particulier

---

\* Cet article est en grande partie tiré des présentations faites par l'auteur en 2003, 2006, 2007, 2008 et 2009 à Montpellier, relatives à la modernisation du régime international de responsabilité civile nucléaire, présentations qui ont été régulièrement modifiées et mises à jour. Une version modifiée et à jour de la présentation de 2003, complétée par des notes de bas de page et des références est publiée sous le titre *Modernizing the International Regime Governing Nuclear Third Party Liability/EurUP Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, Vol. 3 (2005), n° 5 pp. 212-223.

\*\* Docteur en droit ; Consultant, Université de Göttingen, Allemagne ; Université de Dundee, Écosse ; Président honoraire de l'Association internationale du droit nucléaire.

1. Sur les réactions des États et des organisations internationales suite à l'accident de Tchernobyl, voir notamment la publication conjointe OCDE/AEN-AIEA : *Le droit nucléaire international après Tchernobyl*, Paris (2006). Cette publication est également disponible sur internet : [www.nea.fr/law/chernobyl/fr](http://www.nea.fr/law/chernobyl/fr).

au domaine du droit international public. Dès 1986, les États se sont réunis à Vienne et ont adopté les Conventions de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire<sup>2</sup>. En 1994 et 1997, ont été respectivement adoptées la Convention sur la sûreté nucléaire<sup>3</sup> et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs<sup>4</sup>. L'amélioration ainsi que la modernisation du régime existant de responsabilité civile nucléaire étaient également à l'ordre du jour, cette tâche s'est révélée longue et fastidieuse.

Lorsqu'est survenu l'accident de Tchernobyl, trois conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire étaient en vigueur :

- la Convention de Paris de 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, telle que modifiée en 1964 et 1982 (CP 1960)<sup>5</sup> ;
- La Convention de 1963 de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris telle que modifiée en 1964 et 1982 (CCB 1963)<sup>6</sup> ; et
- La Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (CV 1963)<sup>7</sup>.

Ce régime international de responsabilité civile nucléaire a été élaboré entre la fin des années 50 et le début des années 60 et, malgré les lacunes qui

---

2. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire du 26 septembre 1986 (IAEA Doc. INFCIRC/335) ; Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique du 26 septembre 1986 (IAEA Doc. INFCIRC /336).

3. IAEA Doc. INFCIRC/449.

4. IAEA Doc. INFCIRC/546.

5. Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960 amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982, disponible sur le site internet de l'AEN : [www.nea.fr/law/nlparis\\_conv-fr.html](http://www.nea.fr/law/nlparis_conv-fr.html).

6. Convention de Bruxelles du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et le Protocole du 16 novembre 1982 disponible sur le site internet de l'AEN : [www.nea.fr/law/nlbrussels-fr.html](http://www.nea.fr/law/nlbrussels-fr.html).

7. IAEA Doc. INFCIRC/500, UNTS, Vol. 1063, 266.

sont devenues flagrantes suite à l'accident de Tchernobyl, il constitue, en principe, toujours à l'heure actuelle, un cadre cohérent et adapté pour régir l'indemnisation des dommages nucléaires. Cela est vrai à la fois au niveau national et au niveau international. Les principes de responsabilité nucléaire qui structurent ce système, sont devenus les points de référence pour évaluer la qualité des législations en la matière. Ils englobent des concepts tels que la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant d'une installation nucléaire (canalisation juridique), les options permettant de limiter ou non le montant de la responsabilité, la limitation des actions dans le temps, la congruence entre responsabilité et couverture dans les cas où le montant de la responsabilité est limité, le principe de non discrimination des victimes, la compétence juridictionnelle exclusive des tribunaux d'un seul pays<sup>8</sup>. Les législations nationales et les conventions internationales qui sont conformes à ces principes sont censées être adaptées au risque<sup>9</sup>. Actuellement, seules deux législations nationales en matière de responsabilité nucléaire, celles de l'Autriche et des États-Unis, diffèrent sur certains principes de cette approche générale<sup>10</sup>.

- 
8. Il faut souligner que les récents exercices visant à moderniser le régime de responsabilité n'ont jamais remis en cause les principes existants en matière de responsabilité nucléaire et, au contraire, les ont confirmés. Voir par exemple, Lamm, V., « Le protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998), p. 7 (9-10).
  9. Pour une analyse et des descriptions complètes du régime international de responsabilité nucléaire voir : *Réforme de la responsabilité civile nucléaire*, Symposium international de Budapest, 31 mai-3 juin 1999, Paris, OCDE 2000 ; Kissich, S., *Internationales Atomhaftungsrecht: Anwendungsbereich und Haftungsprinzipien*, Baden-Baden (2004). Sur les débuts du régime voir : Piérard, J-P., « Responsabilité civile. Énergie atomique et droit comparé », Bruxelles 1963 ; Cigoj S., *The International Regulation of Civil Liability for Nuclear Risk*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 14 (1965) pp. 809 *et seq.*
  10. Autriche : *Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität (Atomhaftungsgesetz 1999 – AtomHG 1999)* (*Bundesgesetzblatt Österreich* 1998/170 ; 2001/98 ; 2003/33) ; États-Unis : Article 170 de la Loi américaine sur l'énergie atomique de 1954 telle que modifiée à maintes reprises (42 United States Code – U.S.C. 2011 *et seq.* : 68 Stat. 919). L'Article 170 intègre la Loi *Price-Anderson* de 1957 telle que modifiée (42 U.S.C. 2210) – La version actuelle de la Loi sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (2010) – Loi n° 19 de 2010 de l'Inde ne contient pas le concept de la canalisation juridique.

Néanmoins, lorsqu'est survenu l'accident de Tchernobyl, en avril 1986, ce régime n'a pu contribuer à atténuer les conséquences de l'accident. Il n'a pas pu être utilisé pour indemniser les victimes.

La principale raison était, bien évidemment, que l'État de l'accident, à savoir, l'Union Soviétique, n'avait adhéré à aucune des conventions internationales existantes en matière de responsabilité nucléaire et n'avait pas non plus adopté au niveau national de législation sur la responsabilité nucléaire. Ainsi, la première leçon très simple de l'accident donnée aux politiciens et juristes était qu'il ne suffisait pas de mettre en place un régime international de responsabilité mais qu'il fallait également entreprendre des efforts constants afin d'amener le plus grand nombre d'États possible à adhérer à ce régime. À l'époque de l'accident de Tchernobyl, quatorze États européens, dont la Turquie, étaient parties à la Convention de Paris à vocation régionale, alors que la Convention de Vienne, à vocation mondiale, n'avait été adoptée que par neuf États, tous dispersés à travers le monde et comptait des États tels que l'Argentine, le Cameroun, l'Égypte et les Philippines.

À ces défauts politiques du régime existant, s'ajoutent également des faiblesses juridiques. Sans que soient remis en cause les principes fondamentaux de la responsabilité, les conventions internationales en matière de responsabilité civile nucléaire n'ont pu traiter de manière satisfaisante les dommages éloignés causés par un accident nucléaire survenant sur le territoire d'une Partie contractante et subis sur le territoire d'un État non-contractant, ni apporter une réponse appropriée à l'étendue et à la nature spécifique des dommages nucléaires.

Seulement un an après l'accident de Tchernobyl, à la fin de l'année 1987, les États ont entamé des négociations en vue de réformer le régime international existant de responsabilité civile nucléaire. Les négociations se sont tenues à Vienne entre 1987 et 1997 et ont abouti à l'adoption de deux nouveaux textes internationaux et à la révision de la Convention de Vienne de 1963 :

- Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris du 21 septembre 1998 (PC)<sup>11</sup> ;
- La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires du 12 septembre 1997 (CRC)<sup>12</sup> ; et

---

11. IAEA Doc. INFCIRC/402.

12. IAEA Doc. INFCIRC/567.

- Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires du 12 septembre 1997 (CV 1997)<sup>13</sup>.

À la fin de cet exercice, sans délai, les États parties à la Convention de Paris ont, en 1998, entamé la révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles. Cet exercice s'est achevé au début de l'année 2002. Les Conventions révisées ont été adoptées lors d'une conférence diplomatique qui s'est tenue à Paris le 12 février 2004<sup>14</sup> :

- Protocole du 12 février 2004 portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982 (CP 2004)<sup>15</sup>.
- Protocole du 12 février 2004 portant modification de la Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, amendée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964 et par le Protocole du 16 novembre 1982 (CCB 2004)<sup>16</sup>.

---

13. IAEA Doc. INFCIRC/566.

14. Deux années se sont écoulées entre la fin des négociations en 2002 et la Conférence diplomatique de 2004. Cela s'explique par l'adoption imprévue du Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Bruxelles I) (*Journal Officiel* de la CE 2001 n° L 12 p.1). Aux termes de ce règlement les parties à la Convention de Paris qui sont également États membres de l'Union européenne ont perdu leur compétence pour négocier, signer, ratifier ou approuver le Protocole dans la mesure où il couvre des questions régies par le Règlement. Cette restriction s'appliquait à la révision de l'Article 13 de la Convention de Paris traitant de la question de la compétence juridictionnelle. L'accord de la Communauté européenne a été nécessaire pour surmonter cette difficulté. Les États membres et la Communauté européenne sont convenus que les États membres étaient autorisés à signer le Protocole « dans l'intérêt de la Communauté », ce qu'ils ont fait en 2004 (voir les Décisions du Conseil 2003/882/ CE du 27 novembre 2003, 2004/294/CE du 8 mars 2004 (*Journal officiel* n° L 338 du 27 décembre 2003, n° L 97 du 1 avril 2004).

15. Disponible sur le site internet de l'AEN : [www.nea.fr/law/paris\\_convention.pdf](http://www.nea.fr/law/paris_convention.pdf).

16. Disponible sur le site internet de l'AEN : [www.nea.fr/law/brussels\\_supplementary\\_convention.pdf](http://www.nea.fr/law/brussels_supplementary_convention.pdf).

Les parties suivantes de cet article aborderont les principaux points sur lesquels ont porté les exercices de révision<sup>17</sup>. Dans la mesure où les Conventions de Vienne et de Paris révisées sont presque identiques sur le fond, celles-ci seront traitées conjointement, à moins qu'il existe des différences. Cette approche concerne également la Convention sur la réparation complémentaire pour ce qui est de la responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire (législation de l'Annexe).

## **2. Le champ d'application géographique du régime international de responsabilité nucléaire**

### *2.1. Un champ d'application géographique restreint*

Tchernobyl a confirmé en pratique ce que l'on savait déjà en théorie : les accidents nucléaires peuvent avoir des effets dommageables sur le territoire d'autres États. Le régime international de responsabilité nucléaire couvre-t-il ces dommages ?

---

17. Voir sur cette question par exemple : Łopuski, J., *Liability for Nuclear Damage, an International Perspective*, Warsaw 1993 ; Soljan, V., *Modernization of the International Regime on Civil Liability for Nuclear Damage/Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 58 (1998) pp. 733 *et seq.* ; Lamm, V. (note de bas de page 8), pp. 7 *et seq.* ; Reyners P., « Modernisation du régime de responsabilité civile pour les dommages nucléaires : Révision de la Convention de Vienne et la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires », *Revue générale de droit international public*, Tome 105 (1998), pp. 747 *et seq.* ; Rustand, H., *The Revision of the Paris/Brussels System: Important Improvements of the International Nuclear Liability Regime – Some Remarks*, Norbert Pelzer (ed.), *Brennpunkte des Atomenergierechts/Nuclear Law Problems in Focus, Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung in Wiesbaden 2002*, Baden-Baden (2003), pp. 133 *et seq.* ; Hinteregger, M., Kissich, S., *The Paris Convention 2004 – a New Nuclear Liability System for Europe*, *Environmental Liability*, Vol. 3 (2004), pp. 116 *et seq.* ; Dussart-Desart, R., « La réforme de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention complémentaire de Bruxelles : Un survol des principaux éléments de la modernisation des deux conventions », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75 (2005/1) pp. 7 *et seq.* ; Blobel, F., *Das Protokoll von 2004 zum Pariser Übereinkommen – wesentliche Verbesserungen im internationalen Atomhaftungsrecht*, *Natur und Recht*, Vol. 27 (2005), pp. 137 *et seq.* Voir également les contributions de Julia Schwartz et Norbert Pelzer, *Le droit nucléaire international après Tchernobyl*, AEN/OECD-AIEA (eds.), (note de bas de page 1), pp. 41 *et seq.* et 81 (100 *et seq.*).

La législation nationale d'un État ne s'applique, en principe, que sur le territoire national de cet État. Toutefois, elle peut également s'appliquer aux accidents survenus, ou aux dommages subis, dans d'autres États si les règles générales du droit international privé le prévoient (les règles de conflits de lois). Il est bien connu que cette situation juridique génère des incertitudes qui sont préjudiciables à la fois pour les victimes d'un accident nucléaire et pour l'exploitant responsable (*Forum shopping*). Ces incertitudes ne peuvent être écartées que par l'établissement de relations conventionnelles entre les États respectifs. Les Conventions de Paris de 1960 et de Vienne de 1963 ont mis en place de telles relations et sont des instruments conçus pour surmonter les difficultés décrites. Toutefois, la solution adoptée par les conventions ne s'appliquait qu'aux victimes dans les territoires des Parties contractantes et ne couvrait pas les victimes se trouvant sur le territoire d'États non-contractants.

L'Article 2 de la Convention de Paris dispose expressément qu'elle ne s'applique ni aux accidents nucléaires survenus sur le territoire d'États non-contractants ni aux dommages subis sur ces territoires, sauf si la législation de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est située l'installation nucléaire en dispose autrement – ce que seules quelques législations nationales ont prévu<sup>18</sup>. La Convention de Vienne ne contient pas de disposition expresse sur la limitation de son champ d'application géographique, mais les Parties contractantes se sont très rapidement accordées sur le fait qu'elles appliqueront la Convention de Vienne comme si celle-ci contenait une disposition identique à celle présente dans la Convention de Paris<sup>19</sup>.

---

18. L'Article 25, paragraphe 4 de la Loi atomique allemande 1959/1985 telle que modifiée pour la dernière fois le 17 mars 2009 (BGBl.1959 I, 814, 1985 I, 1565, 2009 I, 556) écarte expressément l'application de l'Article 2 de la Convention de Paris.

19. Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, Vienne 13-17 avril 1964 (IAEA DOC CN-12/SC/9). À cette fin, le Comité a adopté une recommandation non contraignante qui n'a jamais été remise en cause et, est semble-t-il, acceptée par les États parties. Voir également OCDE/AEN, « Champ d'application des conventions nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 5 (avril 1970), pp. 25 *et seq.*, Kissich, S., (note de bas de page 9) pp. 216 *et seq.*, dans son étude complète et documentée, conclut que la Convention de Vienne de 1963 ne peut pas être interprétée comme incluant une restriction de son champ d'application identique à celle contenue dans l'Article 2 de la Convention de Paris non révisée. Son interprétation, n'est toutefois pas conforme à la pratique des États qui a été explicitement confirmée lors du processus de révision de la Convention de Vienne.



Il en résulte que si un accident survenait dans un État partie à la Convention de Paris et que des dommages étaient subis dans un État partie à la Convention de Vienne, il n'y aurait aucune indemnisation possible et *vice versa*. De plus, aucune indemnisation ne serait possible pour les dommages subis sur le territoire de tout autre État qui ne serait partie ni à la Convention de Paris ni à la Convention de Vienne<sup>20</sup>. Envisageons que lors de l'accident de Tchernobyl l'Union Soviétique ait été partie à la Convention de Vienne, seules les victimes des États parties à cette convention auraient pu obtenir une indemnisation. Les victimes de l'ensemble des autres États n'auraient pu demander des indemnisations en vertu du droit soviétique.

Afin d'écartier ce défaut évident du mécanisme, les États se sont accordés sur deux approches visant à étendre l'application des conventions aux victimes des États qui ne sont pas parties à la convention de l'exploitant responsable. Ils ont adopté deux nouveaux instruments internationaux spécifiquement conçus pour établir un lien entre les instruments existants et étendre mutuellement les bénéfices de chacun. En outre, les États ont modifié le champ d'application géographique des Conventions de Paris et de Vienne et étendu l'application des conventions à certains États non-contractants. La Convention sur la réparation complémentaire dispose également d'un champ d'application géographique étendu. Alors que la première approche s'appuie sur des relations conventionnelles contraignantes, la seconde ne propose qu'« une offre » unilatérale aux États non-contractants et ne peut être utilisée que si les règles relatives aux conflits de lois le permettent.

## 2.2. *Les instruments conçus pour créer un lien entre les conventions sur la responsabilité nucléaire*

Le 21 septembre 1988, les États ont adopté le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris<sup>21</sup>. Conformément à son Article II, le Protocole étend les bénéfices d'une convention aux victimes sur le territoire de l'autre convention. Il en résulte que si un accident survient dans un État partie à la Convention de Paris, les victimes des États parties à la Convention de Vienne seront indemnisées de la même manière que les victimes des États parties à la Convention de Paris, et bien sur, cette règle s'applique dans l'autre sens.

---

20. L'indemnisation en vertu du droit commun de la responsabilité était également exclue car les conventions sur l'indemnisation sont des règles de droit spécial qui dérogent au droit commun de la responsabilité.

21. Voir note de bas de page 11.

Si l'on se reporte aux chiffres actuels relatifs à l'adhésion aux conventions internationales sur la responsabilité, l'état des lieux est nettement plus satisfaisant qu'au moment de l'accident de Tchernobyl : la Convention de Vienne compte 36 États parties (5 pour la Convention de Vienne révisée), la Convention de Paris 16 États et 26 États sont parties au Protocole commun (16 États parties à Convention de Vienne et 10 à la Convention de Paris). Toutefois, cette « avancée » est minime comparée au nombre d'États qui ne sont encore parties à aucune de ces conventions. De plus, le Protocole commun n'apporte une solution qu'en ce qui concerne les relations entre les victimes dans les États parties à la Convention de Paris et à la Convention de Vienne. Il ne résout pas les problèmes des victimes dans les États qui ne sont parties à aucune de ces conventions.

La Convention sur la réparation complémentaire<sup>22</sup> vise à mettre en place un mécanisme plus large pour lier les instruments existants. Elle a pour objet de « compléter le système de réparation prévu par le droit national » qui soit donne effet à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne, soit est conforme aux dispositions de l'Annexe à la Convention [Article II(1)]. Ce mécanisme semble attractif et pourrait attirer tous les États disposant de législations sur la responsabilité nucléaire. Toutefois, la convention ne compte jusqu'à présent que quatre Parties contractantes et n'est pas encore entrée en vigueur<sup>23</sup>.

### 2.3. *L'élargissement du champ d'application géographique des conventions*

La question du champ d'application géographique a fait l'objet d'intenses discussions lors des négociations en vue de réviser la Convention de Vienne<sup>24</sup>. De nombreuses délégations soutenaient l'idée selon laquelle il faudrait étendre les bénéfices de la convention aux victimes sur le territoire d'États non-

---

22. Voir note de bas de page 12.

23. La Convention contient un certain nombre d'éléments problématiques. Voir Pelzer, N., *On Global Treaty Relations – Hurdles on the Way towards a Universal Civil Nuclear Liability Regime*/EurUP Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, Vol. 6 (2008), pp. 268 *et seq.* (277-279) ; Toutou-Durand, F., *The Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage: A Solution for Europe?*; Norbert Pelzer (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht im Umbruch/European Nuclear Energy Law in a Process of Change, Tagungsbericht der AIDN/INLA Regionaltagung in Berlin 2009*, Baden-Baden (2010), pp. 257 *et seq.*

24. Voir la Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – textes explicatifs, *IAEA International Law Series*, 3, Vienne (2007), pp. 32 *et seq.*

contractants. D'autres considéraient que les bénéficiaires de la convention devaient être limités exclusivement aux Parties contractantes. Ils considéraient que la convention étant ouverte à tout État, ceux qui souhaitent bénéficier de sa couverture devraient adhérer à celle-ci. Étendre la couverture de la convention à l'ensemble des victimes n'inciterait pas les États à y adhérer.

L'Article I A de la Convention de Vienne de 1997 représente un compromis. Il stipule qu'en principe, la convention est applicable aux dommages nucléaires, quel que soit le lieu où ils sont subis. Toutefois, la législation de l'État où se trouve l'installation peut exclure de l'application de la convention les dommages subis sur le territoire d'un État non-contractant ou dans toute zone maritime établie par un État non-contractant, à la condition que l'État en question dispose d'une installation nucléaire sur son territoire ou dans toute zone maritime qu'il aurait établie et qu'il n'accorde pas d'avantages réciproques équivalents. En bref, cette nouvelle disposition signifie que la Convention de Vienne s'applique sans limitation aux États non-contractants, désignés comme des États non nucléaires, alors que les États nucléaires ne pourront bénéficier de la couverture de la convention que s'ils accordent des avantages réciproques équivalents.

Le nouvel Article 2 de la Convention de Paris de 2004 parvient au même résultat avec une structure différente. La Convention de Paris révisée ne contient pas de règle générale établissant qu'elle s'applique quel que soit le lieu où sont subis les dommages. La Convention de Paris de 2004 énumère les cas dans lesquels elle va s'appliquer. Elle s'applique aux dommages nucléaires subis sur le territoire de, ou dans toute zone maritime établie par, ou, excepté sur le territoire d'un État non-contractant non visé aux alinéas (ii) à (iv) de l'Article 2 paragraphe 1, à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé par,

- i) une Partie contractante ;
- ii) un État non-contractant qui, au moment de l'accident nucléaire, est une Partie contractante à la Convention de Vienne et au Protocole commun, à la condition que l'État sur le territoire duquel est située l'installation nucléaire de l'exploitant responsable soit également une partie au Protocole commun ;
- iii) un État non-contractant qui, au moment de l'accident nucléaire, n'a pas d'installation nucléaire sur son territoire ou dans toute zone maritime établie par lui ;
- iv) tout autre État non-contractant où est en vigueur, au moment de l'accident nucléaire, une législation relative à la responsabilité

nucléaire qui accorde des avantages équivalents sur une base de réciprocité et qui repose sur des principes identiques à ceux de la Convention de Paris.

Par conséquent, la Convention de Paris de 2004 exige non seulement des États non-contractants qui disposent d'une installation nucléaire sur leur territoire, une réciprocité, mais établit également un critère complémentaire, à savoir, que la législation accordant la réciprocité repose sur les mêmes principes que ceux de la Convention de Paris. La législation de l'État de l'installation peut, toutefois, établir un champ d'application plus large<sup>25</sup>.

#### 2.4. *En résumé*

Les nouveaux instruments élargissant le champ d'application géographique des conventions sur la responsabilité civile nucléaire ont écarté les défauts respectifs de la Convention de Paris de 1960 et de la Convention de Vienne de 1963. Les victimes des États non-contractants sont maintenant mieux protégées. Des avancées ont également été accomplies vers un régime mondial unifié de responsabilité nucléaire. L'élargissement du champ d'application géographique permet en même temps à un plus grand nombre de victimes d'obtenir réparation. Le montant de l'indemnisation disponible devient donc un élément encore plus essentiel.

### 3. **Le montant de la responsabilité**

Le public considère, à raison, que toute législation nucléaire sera évaluée à la lumière du montant des fonds qu'elle accordera pour l'indemnisation des dommages. Si l'on se réfère à nouveau aux dommages causés par l'accident de Tchernobyl, il est évident que les montants d'indemnisation disponibles en vertu des conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire en 1986 n'étaient pas suffisants pour couvrir de tels dommages. Les montants maximums cumulés de la Convention de Paris de 1960 et de la Convention

---

25. Sur le champ d'application géographique des Conventions de Paris et Bruxelles révisées et, en particulier, sur la question de la réciprocité : Pelzer N., *The Geographical Scope of Application of the Revised Paris Convention and of the Revised Brussels Supplementary Convention, Colloque « Modernising the Paris Convention and the Brussels Supplementary Convention »*, organisé conjointement par le Gouvernement français, l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et la Section française de l'Association internationale du droit nucléaire le 11 février 2004 au Centre de conférences internationales de Paris. Paris : OCDE/AEN (2004), 12 pp.

complémentaire de Bruxelles de 1963 étaient limités à 300 millions de Droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international. La Convention de Vienne de 1963 prévoyait un montant minimum de cinq millions de dollars des États-Unis valeur-or, et il n'existait pas de système complémentaire d'indemnisation. Il n'est pas nécessaire ici d'entrer plus dans les détails. Toutefois, avant d'évoquer les progrès accomplis par les conventions révisées en matière de responsabilité, il est nécessaire de faire une remarque générale sur les montants de responsabilité.

### 3.1. *Les limites de la responsabilité civile*

Nous sommes ici dans le contexte de la responsabilité civile, branche du droit privé. Le droit privé régit les relations entre personnes physiques et morales qui sont sur un pied d'égalité et qui en théorie sont à un niveau économique comparable ; au contraire du droit public il n'existe pas de subordination entre les personnes concernées. Le droit de la responsabilité civile, par conséquent, couvre l'étendue des indemnisations dont on est raisonnablement en droit d'attendre qu'elle sera supportée dans des circonstances normales par des personnes privées. Même si le droit prévoit que le montant de responsabilité de la personne responsable n'est pas limité, tout le monde est conscient que dans la majorité des cas les personnes privées ne sont pas à même de couvrir une responsabilité illimitée. Il arrivera souvent que des montants très élevés de responsabilité ne soient pas couverts. Les législations en matière de responsabilité civile ne sont, par conséquent, pas conçues pour traiter des dommages de nature exceptionnelle. L'indemnisation des dommages provoqués par une catastrophe – résultant d'une activité humaine ou d'une catastrophe naturelle – appartient à l'État. Comme nous le savons tous, les États prennent le relais en cas de dommages causés par un orage de grêle, des inondations ou un tremblement de terre. La récente crise financière a donné lieu à une intervention financière étatique importante dans de nombreux États. La même approche doit s'appliquer en cas d'accident nucléaire majeur tel que celui de Tchernobyl<sup>26</sup>.

---

26. Herzog, R., Discours d'ouverture, OCDE/AEN (ed.), *Responsabilité civile nucléaire et assurance – Bilan et perspectives*, Symposium de Munich 1984, Paris (1985), pp. 13 et seq. (21). Il a souligné qu'en cas de dommages catastrophiques ni le Gouvernement, ni le Parlement ne liront les lois respectives limitant la responsabilité mais exigeront une réparation « non bureaucratique et non conventionnelle » et le ministre des Finances se contentera « d'un hochement de tête plein de sympathie » ; le discours est également reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 34 (décembre 1984), pp. 57 et seq. (66).

Ainsi, quel que soit le montant de responsabilité prévu par les conventions ou le législateur national, même si est établie une responsabilité illimitée de l'exploitant d'une installation nucléaire, il existe toujours une limite, à savoir le moment où les fonds de la personne responsable sont épuisés. *Ultra vires nemo obligatur*. À ce stade, la responsabilité de l'exploitant d'indemniser les victimes prend fin et, si le montant des dommages restant à indemniser est suffisamment élevé pour avoir un impact au niveau national, la responsabilité de l'État en matière d'indemnisation démarre. Cette limite n'est certainement pas fixe et dépend de facteurs variés : le seuil sera atteint plus rapidement dans les États pauvres que dans les pays riches<sup>27</sup>.

### 3.2. Les montants de responsabilité

Pour cette raison, il n'est pas surprenant que l'on identifie une grande diversité de montants de responsabilité et d'indemnisation dans les législations nucléaires existantes<sup>28</sup>.

Les versions d'origine des conventions de Paris et de Vienne ont des approches différentes en ce qui concerne les montants de responsabilité. Alors que l'Article V de la Convention de Vienne prévoit un montant minimum de responsabilité : la responsabilité de l'exploitant pourra être limitée à « un montant qui ne sera pas inférieur à 5 millions de dollars par accident nucléaire », l'Article 7 de la Convention de Paris prévoit un montant maximum : le total des indemnités payables pour un dommage causé par un accident nucléaire ne peut dépasser le montant maximum de la responsabilité, fixé conformément à cet article. Le montant de référence était au départ de DTS 15 millions et, en 1990, sur la base d'une Recommandation de l'OCDE, a été augmenté à un montant qui ne pouvait être inférieur à DST 150 millions<sup>29</sup>.

---

27. Pour plus de détails sur cette question, voir : Pelzer, N., *Compensation for Large-scale and Catastrophic Nuclear Damage*, Tamás Nótári/Gábor Török (eds.), *Prudentia iuris gentium potestate*, Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére, Budapest (2010), pp. 341 *et seq.* (347).

28. Voir OCDE/AEN, les montants de responsabilité des exploitants nucléaires et les limites de garanties financières : [www.nea.fr/law/2009%20table%20liability-coverage-limits.pdf](http://www.nea.fr/law/2009%20table%20liability-coverage-limits.pdf).

29. La Recommandation du Comité de direction de l'énergie nucléaire du 20 avril 1990 augmente le montant maximum de responsabilité de l'exploitant à un montant qui ne sera pas inférieur à DTS 150 millions (DOC NE/M(90)1). La plupart des Parties contractantes ont suivi cette recommandation.

La Convention de Vienne a toujours laissé la possibilité à ses Parties contractantes de fixer des montants de responsabilité élevés ou même d'imposer une responsabilité illimitée à l'exploitant d'une installation nucléaire. Toutefois, aucune des Parties contractantes à la convention n'a fait usage de cette deuxième possibilité. La Convention de Paris, elle, ne permettait pas une responsabilité illimitée de l'exploitant et établissait une limitation de la responsabilité. Toutefois, une Partie contractante, l'Allemagne, a en 1985 introduit la responsabilité illimitée de ses exploitants<sup>30</sup>, ce qui a provoqué quelques débats entre les Parties contractantes à la Convention de Paris mais a finalement été accepté comme un fait accompli.

L'exercice de révision de la Convention de Vienne a confirmé le droit des Parties contractantes d'établir une responsabilité illimitée. Le montant minimum de la responsabilité en vertu de la Convention de Vienne de 1997 a été porté de 5 millions de dollars des États-Unis valeur or à DTS 300 millions. La Convention de Paris de 2004 a suivi l'exemple de Vienne et prévoit maintenant un montant minimum de responsabilité de EUR 700 millions. Ainsi, dorénavant en vertu de la Convention de Paris révisée, la responsabilité illimitée de l'exploitant nucléaire est également possible.

Il est utile d'aborder plus en détail la question de la responsabilité limitée/illimitée.

### *3.3. Responsabilité limitée contre responsabilité illimitée*

Actuellement, seuls quatre États dans le monde prévoient une responsabilité illimitée de leurs exploitants nucléaires à savoir, l'Allemagne, l'Autriche, le Japon et la Suisse. Parmi ces États, seules l'Allemagne et la Suisse sont parties à l'une des Conventions, la Convention de Paris. Il est probable que le Danemark, la Finlande et la Suède, parties à la Convention de Paris, opteront pour une responsabilité illimitée une fois qu'ils auront ratifié les Conventions de Paris et de Bruxelles de 2004. Tous les autres États, qu'ils aient adopté l'une des conventions ou fondé la responsabilité nucléaire uniquement sur le droit national, limitent la responsabilité de l'exploitant à des montants variés. Le montant le plus élevé est celui établi par la législation américaine de USD 11.9 milliards<sup>31</sup>. Les États-Unis sont Parties à la Convention sur la réparation complémentaire qui n'est pas encore entrée en vigueur.

---

30. Article 31, paragraphe 1 de la Loi atomique (note de bas de page 18).

31. Voir la référence dans la note de bas de page 28.

Dans les discussions entre opposants à et partisans de la responsabilité illimitée, les premiers considèrent que dans la mesure où la responsabilité illimitée ne peut être entièrement couverte, il n'y a aucune différence à limiter ou non la responsabilité. La responsabilité illimitée pourrait être considérée comme étant plus ou moins « truquée », puisqu'il n'est pas possible de fournir une couverture illimitée et que, par conséquent, les fonds disponibles – comme dans le cas d'une responsabilité limitée – ne correspondent qu'au montant qui est couvert par la garantie financière. Toutefois, cet argument n'est pas entièrement correct. Si, dans le cas de la responsabilité illimitée, les fonds de la garantie financière obligatoire sont épuisés, les victimes ont toujours accès aux autres avoirs de l'exploitant. Il s'agit sans aucun doute d'une amélioration de la position des victimes puisque plus d'argent est disponible pour l'indemnisation.

Les niveaux de responsabilité sont conçus pour couvrir un risque. Ainsi, leur montant devrait être fixé en tenant compte de ce risque. Il apparaît toutefois, que le risque n'est pas le fondement des montants actuels de responsabilité. Le montant correspond plutôt à la couverture d'assurance disponible sur le marché. On considère que cette approche est le corollaire du principe des conventions selon lequel la responsabilité de l'exploitant doit être couverte dans son intégralité (principe de congruence)<sup>32</sup>.

L'examen de l'histoire récente du droit des techniques permet d'identifier une autre raison pour laquelle les législateurs ont choisi de limiter le montant de la responsabilité. Ce mécanisme a été utilisé chaque fois qu'une nouvelle branche de l'industrie comme les chemins de fer ou l'industrie automobile devait être appuyée. Limiter la responsabilité constitue une sorte de subvention pour l'industrie en question<sup>33</sup>. Il y avait peut-être de bonnes raisons justifiant une telle subvention aux débuts de l'utilisation commerciale de l'énergie nucléaire, il est toutefois permis de douter de la validité actuelle de ces justifications<sup>34</sup>. L'industrie nucléaire a maintenant atteint sa maturité et peut se poursuivre sans ce type de soutien.

Les limitations actuelles du montant de responsabilité de l'exploitant ne sont donc ni basées sur le risque à couvrir, ni nécessaires pour promouvoir

---

32. Articles 10(a) CP 1960 et 2004, VII(1)(a) CV 1963 et 1997, 5(1)(a) annexe à la Convention sur la réparation complémentaire.

33. Voir en particulier Faure, M. G./Fiore, K., *An Economic Analysis of the Nuclear Liability Subsidy*, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 26 (été 2009), n° 2 pp. 419 *et seq.* Voir également Pelzer, N. (note de bas de page 27) pp. 348-350.

34. Voir sur cette question, Pelzer, N., *Begrenzte und unbegrenzte Haftung im deutschen Atomrecht*, Baden-Baden 1982, pp. 34 *et seq.*



l'utilisation de l'énergie nucléaire. Elles sont arbitraires et ne peuvent être justifiées. L'argument en faveur d'une responsabilité illimitée est convaincant<sup>35</sup>.

### 3.4. *En résumé*

L'augmentation des montants de responsabilité en vertu des conventions révisées constitue certainement une avancée majeure en comparaison des montants ridiculement bas établis par les conventions d'origine ou dans les législations nationales d'application. Les montants minimums de DTS 300 millions en vertu de la Convention de Vienne révisée et de la Convention sur la réparation complémentaire et de EUR 700 millions en vertu de la Convention de Paris révisée sont des montants considérables. Le concept du montant minimum, maintenant adopté par l'ensemble des conventions, laisse aux États la possibilité d'augmenter ces montants s'ils le jugent nécessaire. De plus, la responsabilité illimitée est maintenant une option expressément acceptée par les conventions.

## 4. **La notion de dommage nucléaire**

### 4.1. *La nécessité de définir clairement la notion de dommage nucléaire indemnisable*

L'accident de Tchernobyl a donné une image claire du type de dommage nucléaire susceptible de survenir en cas d'accident nucléaire majeur. En plus des dommages aux personnes, des dommages aux biens ainsi qu'à l'environnement ont été subis. L'interdiction pour le bétail de paître a été déclarée, les aires de jeux ont dû être décontaminées, les produits laitiers et les récoltes n'ont pu être vendus, le chiffre d'affaire du tourisme s'est effondré. À la lumière de cette expérience, les États ont reconsidéré la notion de dommage indemnisable.

La Convention de Paris de 1960 ne contient pas de définition expresse du dommage nucléaire. La nature des dommages indemnissables peut être déduite de l'Article 3 de la convention, qui stipule que l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable de tout dommage aux personnes et de tout dommage aux biens. La définition dans l'Article I(1)(k) de la Convention de Vienne de 1963 contient un concept du dommage identique à celui de la Convention de

---

35. En ce qui concerne la couverture de la responsabilité illimitée, les conventions stipulent qu'elle ne doit pas être inférieure aux montants minimums exigés si la responsabilité était limitée, c'est à dire EUR 700 millions en vertu de la Convention de Paris de 2004 et DTS 300 millions en vertu de la Convention de Vienne de 1997 et de la Convention sur la réparation complémentaire.

Paris. Les deux conventions prévoient également la possibilité d'inclure dans les dommages indemnisables les dommages qui proviennent ou résultent, de tout rayonnement ionisant émis par toute autre source de rayonnement se trouvant dans une installation nucléaire.

Il y a cependant un point sur lequel la Convention de Vienne de 1963 diffère de la Convention de Paris de 1960. Elle couvre également toute autre perte ou dommage ainsi provoqué, dans le cas et dans la mesure où le droit du tribunal compétent le prévoit. Il s'agit d'une *catch-all clause* d'une grande portée, qui donne au juge la possibilité d'englober dans le dommage indemnisable une grande variété d'autres types de dommages.

L'expérience de Tchernobyl a prouvé que les deux définitions comportent des défauts en ce qui concerne les dommages aux biens et à l'environnement, celles-ci étant trop étroites, et pour ce qui est de la *catch-all clause* de la Convention de Vienne, la définition est trop large.

Les exercices de révision des deux conventions ont eu pour objectif d'élargir les définitions d'origine, en vue en particulier d'inclure le dommage à l'environnement et certaines formes de dommages immatériels qui n'étaient peut-être pas couverts dans les anciennes conventions. D'autre part, les rédacteurs ont souhaité réduire l'étendue du dommage nucléaire indemnisable afin de donner au juge des indications claires, en particulier, pour lui permettre d'utiliser de manière appropriée les fonds limités disponibles pour l'indemnisation. Cet objectif visant tout à la fois à élargir et réduire la notion de dommage a été extrêmement difficile à atteindre et a donné lieu à de longues discussions lors des exercices de révision<sup>36</sup>. Le résultat de ces efforts est acceptable et les rédacteurs ont plus ou moins atteint leur objectif. Il faut également mentionner que les nouvelles définitions des conventions sont, à une exception, identiques, ce qui est, en ce qui concerne les Conventions de Paris et de Vienne, particulièrement utile pour l'application et le bon fonctionnement du Protocole commun<sup>37</sup>.

---

36. Pour la Convention de Vienne, voir les textes explicatifs (note de bas de page 24), pp. 33 *et seq.*

37. Sur les concepts révisés de dommages nucléaires, voir par exemple : Soljan, V., *The New Definition of Nuclear Damage in the 1997 Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage*, Budapest Symposium (note de bas de page 9) pp. 59 *et seq.* ; Wagstaff, F., *The Concept of Nuclear Damage in the revised Paris Convention*, Norbert Pelzer (ed.), *Die Internationalisierung des Atomrechts/Internationalizing Atomic Energy Law*,

#### 4.2. Les nouveaux types de dommages

Les différents types de dommages indemnisables doivent être examinés point par point. L'Article 1(a)(vii) de la Convention de Paris de 2004, l'Article I(1)(k) de la Convention de Vienne de 1997 et l'Article I(f) de la Convention sur la réparation complémentaire disposent :

« Dommage nucléaire » signifie :

- (i) tout décès ou dommage aux personnes ;
- (ii) toute perte de biens ou tout dommage aux biens ;

Jusque là, l'ancienne et la nouvelle version des conventions sont identiques. La nouveauté apparaît dans le paragraphe suivant rédigé comme suit :

*et, pour chacune des catégories suivantes dans la mesure déterminée par le droit du tribunal compétent.*

Cette phrase a dès le départ fait l'objet de discussions et de questions. Certains considéraient qu'elle n'avait pas de raison d'être, son contenu étant dans tous les cas évident, à savoir que le tribunal compétent détermine l'étendue du dommage à indemniser. Cela est bien sûr correct (Articles 11 CP 2004, VIII(1) CV 1997, 11 annexe à la CRC). Toutefois, son objectif n'est pas de confirmer les droits du tribunal compétent mais d'établir une règle précise pour la législation nationale d'application. Les États ne peuvent exclure de l'indemnisation aucun des types de dommages suivants. Le droit national ne peut que déterminer l'étendue du dommage à indemniser. Certains ont justement souligné que cela pouvait être déduit de l'absence des mots tels que « si, et » avant les mots « dans la mesure<sup>38</sup> ».

- (iii) *tout dommage immatériel résultant d'une perte ou d'un dommage visé aux alinéas i) ou ii), pour autant qu'il ne soit pas inclus dans ces alinéas, s'il est subi par une personne qui est fondée à demander réparation de cette perte ou de ce dommage ;*

Ce paragraphe couvre les dommages immatériels directement liés au

---

Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung in Celle 2004, Baden-Baden (2005), pp. 197 *et seq.*

38. Wagstaff, F. (note de bas de page 37), p. 201. Voir également Wagstaff, F. pour la suite du texte.

décès, aux dommages aux personnes et à la perte ou le dommage aux biens. Par exemple : Si, en raison d'un dommage que j'ai subi, je perds mon emploi, les conséquences économiques de cette perte d'emploi seront indemnisées.

- (iv) le coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé, sauf si la dégradation est insignifiante, si de telles mesures sont effectivement prises ou doivent l'être, et pour autant que ce coût ne soit pas inclus dans l'alinéa ii) ;*

Ce type de dommage est le résultat d'un compromis entre les États qui souhaitaient une indemnisation complète de tout dommage à l'environnement et les délégations qui exprimaient des doutes quant à la possibilité de définir le concept d'environnement d'une manière appropriée pour être inséré dans un texte juridique. Selon elles, le concept était trop flou pour être utilisé dans la définition du dommage nucléaire. Par conséquent, l'indemnisation en vertu des conventions est limitée au coût des mesures de restauration d'un environnement dégradé. Cela implique que les dommages à l'environnement puissent être quantifiés en termes d'argent. Si, par exemple, suite à un accident nucléaire, certaines espèces d'oiseaux ou d'autres animaux ont disparu d'un État et que celui-ci décide de se procurer dans un autre pays ces espèces pour les réintroduire dans l'environnement dégradé, les frais engendrés pourront être indemnisés. La notion de « mesures de restauration » est expressément définie dans les conventions et signifie toutes les mesures raisonnables qui ont été approuvées par les autorités compétentes de l'État où les mesures ont été prises. Cette définition donne au juge un critère précis pour déterminer s'il peut accepter comme dommage indemnisable le coût des mesures de restauration : il utilisera le critère des mesures raisonnables et devra obtenir confirmation que les mesures ont été approuvées par les autorités compétentes de l'État.

- (v) tout manque à gagner en relation avec une utilisation ou une jouissance quelconque de l'environnement qui résulte d'une dégradation importante de cet environnement, et pour autant que ce manque à gagner ne soit pas inclus dans l'alinéa ii) ;*

Ce paragraphe couvre un autre type de dommage immatériel, à savoir les conséquences économiques d'une dégradation importante de l'environnement.

Un exemple classique donné lors des négociations est celui de l'hôtel sur une plage qui va perdre ses clients en raison de la contamination de la plage<sup>39</sup>.

*(vi) le coût des mesures préventives et toute autre perte ou tout autre dommage causé par de telles mesures ;*

Dans les versions d'origine des conventions, les mesures préventives ne pouvaient être indemnisées que s'il s'agissait de mesures visant à réduire les dommages après qu'un accident nucléaire soit survenu. La nouvelle définition prévoit également l'indemnisation des mesures préventives qui sont prises avant que ne survienne l'accident nucléaire ou afin d'empêcher que ne survienne l'accident. Il s'agit d'une disposition nécessaire. La notion de « mesures préventives » est définie dans les conventions. Elle signifie toutes les mesures raisonnables prises par quiconque – après que soit survenu un accident nucléaire ou un événement créant une menace grave et imminente de dommage nucléaire – dans le but de prévenir ou réduire au minimum les dommages nucléaires mentionnés aux alinéas précédents, sous réserve de l'approbation des autorités compétentes si celle-ci est requise par la législation de l'État où les mesures sont prises<sup>40</sup>.

La définition contient deux conditions. La première est que les mesures doivent être raisonnables, le test du caractère raisonnable des mesures étant soumis à une décision du tribunal, celui-ci pouvant déterminer ce qui est raisonnable. La seconde condition permet à l'État d'exiger l'approbation des autorités compétentes comme condition préalable à l'indemnisation. Néanmoins, si une telle condition n'est pas imposée par la législation nationale, les conventions n'empêchent pas l'indemnisation des mesures préventives raisonnables prises sans l'approbation des autorités compétentes.

---

39. Wagstaff, F. (note de bas de page 37) se réfère dans son interprétation à des éléments de responsabilité internationale en matière de pollution par les hydrocarbures ; ces éléments fournissent des parallèles utiles. De fait, le type de dommages des conventions révisées est plus ou moins identique à la notion de dommage développée dans les autres instruments internationaux sur la responsabilité environnementale comme par exemple la Convention de Lugano ou dans le Protocole sur la responsabilité de la Convention de Bâle.

40. Il s'agit du texte de la Convention de Paris de 2004. Il diffère de la formulation de la Convention de Vienne de 1997 et de la Convention sur la réparation complémentaire. Il n'y a toutefois aucune différence sur le fond. Voir Article 1(a)(ix) CP 2004 d'un côté, et les Articles I(1)(n) CV 1997 et I(h) CRC de l'autre.

Enfin, il existe un autre type de dommage nucléaire qui n'apparaît que dans la Convention de Vienne de 1997 et dans la Convention sur la réparation complémentaire mais pas dans la Convention de Paris de 2004 :

*(vii) tout autre dommage immatériel, autre que celui causé par la dégradation de l'environnement, si le droit général du tribunal compétent concernant la responsabilité civile le permet.*

Ce type de dommage est apparemment conçu comme une *catch-all clause*. Les rédacteurs de la Convention de Paris révisée ne l'ont pas souhaitée pour la simple raison qu'ils n'ont pas réussi à trouver un seul cas convaincant qui aurait besoin d'être couvert et qui ne pourrait l'être que grâce à l'insertion de ce type de disposition. En fait, cette disposition élargit le concept du dommage d'une manière qui n'est pas compatible avec les montants limités d'indemnisation disponibles. Il octroie au tribunal compétent, en vertu du droit commun de la responsabilité civile, un pouvoir discrétionnaire très large qui pourrait compromettre l'un des objectifs de la convention qui est l'harmonisation du droit de la responsabilité civile nucléaire entre les Parties contractantes.

#### 4.3. *En résumé*

Le concept révisé du dommage nucléaire est bien équilibré. Il prend en compte les leçons tirées de Tchernobyl et les a transformées en concepts juridiques qui donnent une indication claire à l'exploitant responsable, aux victimes et aux tribunaux compétents.

### **5. La limitation de la responsabilité dans le temps**

Les délais de prescription ou d'extinction de référence en vertu de la Convention de Paris de 1960 et de Vienne de 1963 sont de dix ans à partir de la date de l'accident nucléaire. Ce délai découle du fait que l'industrie de l'assurance n'est pas prête à assurer des risques pour des périodes plus longues car elle considère, qu'au-delà, les risques ne peuvent être calculés.

Ce délai de dix ans a, dès l'origine, fait l'objet de débats, en particulier, en ce qui concerne les dommages aux personnes. Il est bien connu que l'irradiation de cellules humaines peut entraîner l'apparition de dommages parfois après une très longue période. Dix ans est une période trop courte pour que s'éteigne le droit à indemnisation dans ces cas. Les versions révisées des deux conventions ont donc rallongé le délai de prescription ou d'extinction pour les dommages aux personnes à trente ans à compter de la date de l'accident

nucléaire<sup>41</sup>. En ce qui concerne les autres dommages nucléaires, l'ancien délai de dix ans est maintenu. Les autres dommages apparaîtront certainement dans cette période. Les États sont toutefois libres de prévoir des délais plus longs, à la condition que la couverture soit disponible (Article 8 CP 2004, VI CV 1997). Cependant, cela ne s'applique pas à la Convention sur la réparation complémentaire qui a conservé la période de dix ans pour tous les types de dommages nucléaires (Article 9, annexe à la CRC).

La période de trente ans, en ce qui concerne les dommages aux personnes, est certainement plus adaptée aux risques que l'ancien délai. Toutefois, établir des délais différents pour les dommages aux personnes et les autres types de dommages peut poser un problème en ce qui concerne l'indemnisation des dommages. Les juges seront réticents à indemniser les autres dommages car ils devront garder à l'esprit que des actions en justice pour les dommages aux personnes pourront être intentées dans les 30 années suivant l'accident. La priorité accordée aux actions pour les dommages aux personnes en matière de distribution des indemnisations (établie par l'Article VIII(2) CV 1997, uniquement) ajoute en complexité. Il en résulte que, soit le législateur, soit le juge devra établir un mécanisme permettant de garantir, d'une part qu'à la fin de la période de 30 ans il restera des fonds pour indemniser les dommages aux personnes et, d'autre part, que les retards éventuels pour l'indemnisation des dommages nucléaires autres que les dommages aux personnes n'entraîneront pas des gênes inacceptables.

## **6. La compétence juridictionnelle**

La compétence juridictionnelle pour connaître des actions relatives à l'indemnisation des dommages nucléaires appartient à l'État sur le territoire duquel l'accident nucléaire survient. Si l'accident nucléaire survient en dehors du territoire des Parties contractantes ou à un endroit qui ne peut être identifié avec certitude, la compétence juridictionnelle appartient aux tribunaux de l'État de l'installation. Ces règles générales n'ont été modifiées dans aucune des deux conventions lors des exercices de révision (Article 13 CP 1960 et 2004, Article XI CV 1963 et 1997 et Article XIII CRC). Toutefois, deux modifications ont été apportées favorisant la procédure pour intenter une action en justice.

---

41. Les assureurs ne sont toujours pas prêts à couvrir les périodes dépassant les dix ans. Voir par exemple, Reitsma S.M.S, *Revised Nuclear Liability: A Challenge for Insurers*, Pelzer, N.(ed.), *Bausteine eines globalen Atomrechtssystems/Elements of a Global Nuclear Law Regime*, Tagungsbericht der AIDN/INLA-Regionaltagung in Goslar 2006, Baden-Baden (2007), pp. 217 *et seq.* (220-221).

Il existe maintenant une obligation pour la Partie contractante dont les tribunaux sont compétents de s'assurer qu'un seul tribunal sera compétent pour connaître des actions concernant l'indemnisation des dommages nucléaires. Il s'agit sans aucun doute d'une amélioration majeure. Selon les conventions d'origine, on ne pouvait exclure qu'au sein d'un État disposant de la compétence juridictionnelle en vertu de la convention, plusieurs tribunaux soient compétents conformément au droit national de cet État (par exemple en Allemagne). Cette situation n'était pas conforme à l'esprit des conventions de réunir les actions en justice. Pour cette raison, plusieurs législations nationales avaient déjà établi la compétence d'un tribunal unique sans que cela ne découle d'une obligation établie par les conventions (par exemple, la France ou les Pays-Bas)<sup>42</sup>.

La seconde modification porte sur la compétence juridictionnelle pour les accidents nucléaires survenant dans une zone maritime économique exclusive. Si un accident nucléaire survient dans une telle zone, les tribunaux de l'État côtier seront compétents. Cette disposition vise en particulier à répondre aux inquiétudes des États côtiers en ce qui concerne le transport maritime de matières nucléaires à travers leurs eaux territoriales<sup>43</sup>.

## **7. L'indemnisation complémentaire internationale des dommages nucléaires**

### *7.1. Les obligations découlant du droit international public*

Dans la partie 3.1, il a été souligné qu'en cas de dommages nucléaires d'une certaine ampleur, l'État de l'installation doit prendre en charge l'indemnisation si les fonds de l'exploitant sont épuisés. L'obligation de l'État est évidente en ce qui concerne les dommages subis par ses citoyens et résidents. Cette règle s'applique-t-elle également aux dommages subis sur le territoire d'un autre État ? Existe-t-il une obligation pesant sur l'État de l'installation d'indemniser des ressortissants étrangers ?

---

42. Il existe également une Recommandation du Comité de direction de l'OCDE/AEN du 3 octobre 1990 en ce sens (NE/M(90)2).

43. Voir par exemple, Gioia, A., « Les zones maritimes et les nouvelles dispositions en matière de compétence juridictionnelle dans le Protocole de Vienne de 1997 et dans la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 63 (juin 1999), pp. 7 *et seq.* Voir également les textes explicatifs (note de bas de page 24), pp. 55 *et seq.*



Il existe un principe général de droit international public selon lequel les activités potentiellement dangereuses menées sur le territoire d'un État ne doivent pas avoir de conséquences préjudiciables sur le territoire des autres États. Les États doivent prendre les mesures appropriées pour empêcher la survenance de tels dommages. Cette règle a, entre autres, été développée par le fameux arbitrage de la fonderie du Trail<sup>44</sup> et a été confirmée par un grand nombre de décisions internationales. Si, toutefois, un dommage survenait dans un autre État, l'État à l'origine des dommages compensera ceux-ci en vertu du droit international public<sup>45</sup>. Il en résulte que les accidents nucléaires qui provoquent des dommages dans un autre État n'ont pas seulement des conséquences en ce qui concerne la responsabilité civile mais également en ce qui concerne la responsabilité internationale de l'État de l'installation ou de l'État où est survenu l'accident. Toutes les conventions reconnaissent expressément et n'affectent pas les droits et obligations découlant des règles générales du droit international public (Annexe II, CP 1960, Article 16 bis CP 2004, XVIII CV 1963 et 1997, XV CRC).

Ainsi, en vertu du droit international coutumier, il existe une obligation pesant sur les États d'indemniser les dommages nucléaires transfrontière provoqués par un accident nucléaire survenu sur leur territoire. Sans préjudice des obligations découlant du droit international public, un grand nombre d'États ont conclu des traités visant à compléter par des fonds publics l'indemnisation de droit privé fournie par l'exploitant responsable.

## 7.2. *Les instruments internationaux sur l'indemnisation complémentaire*

Il existe deux instruments internationaux prévoyant une indemnisation complémentaire, à savoir, la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 et 2004<sup>46</sup>, accessoire à la Convention de Paris et donc instrument régional, et la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires<sup>47</sup>, qui est un instrument indépendant conçu pour mettre en place un régime mondial.

---

44. RIAA, Vol. 3, p. 1905.

45. Il existe une vaste littérature sur cette question. Pour une approche générale et d'autres références, voir les manuels de droit international public comme par exemple : Shaw, M.N., *International Law*, 5<sup>e</sup> ed., Cambridge 2003, pp. 760 *et seq.*

46. Notes de bas de page 6 et 16.

47. Note de bas de page 12.

### 7.2.1. La Convention complémentaire de Bruxelles

La Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 complète et est accessoire à la Convention de Paris. Seules les parties à la Convention de Paris pourront adhérer à la Convention complémentaire de Bruxelles (Article 19 de la CCB 1963). Elle met en place un système d'indemnisation composé de trois tranches : au minimum DTS 5 millions seront fournis par les fonds de l'exploitant conformément à la Convention de Paris ; cette indemnisation sera complétée jusqu'à hauteur de DTS 175 millions par l'État de l'installation ; enfin, des fonds internationaux en provenance de l'ensemble des Parties contractantes complèteront cette somme jusqu'à DTS 300 millions. Le montant total en vertu de la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 est donc de DTS 300 millions (Article 3 CCB 1963).

La révision de 2004 n'a pas modifié le mécanisme de base ainsi que le système d'indemnisation des trois tranches. Celui-ci est maintenant composé comme suit (Article 3 CCB 2004) :

- à concurrence d'un montant au moins égal à EUR 700 millions, l'indemnisation provient des fonds fournis par l'exploitant responsable ;
- entre ce montant et EUR 1 200 millions, l'indemnisation se fera au moyen de fonds publics à allouer par l'État de l'installation ;
- entre EUR 1 200 million et EUR 1 500, l'indemnisation se fera au moyen de fonds publics à allouer par les Parties contractantes selon une clé de répartition prévue à l'Article 12.

La révision de la convention se traduit donc par une augmentation extrêmement importante des montants disponibles pour indemniser les dommages. En particulier, la tranche internationale a été plus que doublée, passant de DTS 125 millions (environ EUR 135 millions) à EUR 300 millions.

La troisième tranche de la Convention de Bruxelles de 1963 – la tranche internationale – était « fermée ». Elle ne variait pas en fonction du nombre de Parties contractantes. Cela a été modifié. La troisième tranche est maintenant en partie ouverte : lors de l'adhésion d'un État, celle-ci sera augmentée [Articles 3(b)(iii) et 12 bis CCB 2004]. Il n'y aura pas de diminution du montant si le nombre des Parties contractantes venait à diminuer. Cette

modification constitue une amélioration au profit des victimes. Le montant total de l'indemnisation atteint est maintenant de plus de EUR 1 500 millions<sup>48</sup>.

Une autre amélioration devrait encourager les parties à augmenter le montant de la responsabilité et de la garantie de l'exploitant au profit des victimes.

La Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 a posé des problèmes pour les Parties contractantes qui imposaient à leurs exploitants une garantie financière supérieure aux deux premières tranches d'indemnisation de la Convention. Ces parties courraient le risque de ne pouvoir bénéficier, en totalité ou en partie, des fonds fournis par la troisième tranche. Ceci est particulièrement vrai pour l'Allemagne qui a établi la couverture financière de l'exploitant à EUR 2.5 milliards, montant qui va même au delà du montant total de couverture de la Convention de Bruxelles. Afin de remédier à cette situation, le Conseil de l'OCDE a, en 1992, adopté une recommandation selon laquelle les Parties contractantes n'invoqueront pas l'Article 3 de la Convention complémentaire de Bruxelles dans les cas où le montant de l'assurance ou de toute autre forme de garantie financière de l'exploitant est supérieure à la deuxième tranche (DTS 175 millions) de la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963<sup>49</sup>. Ainsi, la troisième tranche sera mobilisée lorsque le montant rendu disponible par l'exploitant – dans le cas de l'Allemagne EUR 2.5 milliards – sera épuisé. La troisième tranche est « reportée ».

Bien que cette solution offre la garantie aux Parties contractantes qui ont établi des montants élevés de responsabilité qu'elles ne seront pas totalement écartées des bénéfices apportés par la troisième tranche, cela pénalise toutefois les États qui offrent des garanties financières élevées. Afin d'y remédier, les Parties contractantes se sont accordées sur l'adoption d'un nouvel Article 9(c), qui dispose que les fonds de la troisième tranche devront être alloués à partir du moment où le montant de la réparation atteint le total des montants visés dans les deux premières tranches du système d'indemnisation, indépendamment du

---

48. La Convention complémentaire de Bruxelles de 2004 comptera deux parties de plus que celle de 1963, la Slovénie et la Suisse, mais l'augmentation du nombre de Parties contractantes ne va pas avoir de conséquences sur l'augmentation de la troisième tranche. Ces deux États sont signataires de la convention révisée et vont donc la ratifier. L'augmentation prévue par l'Article 12 bis ne s'applique qu'aux cas d'adhésion.

49. Recommandation du Conseil de l'OCDE du 26 novembre 1992 (DOC C(92)166/Final). Voir également OCDE/AEN Docs ; NEA/LEG/DOC(97)7, NEA/NLC/DOC(2005)2.

fait que des fonds à la charge de l'exploitant restent disponibles ou que la responsabilité de l'exploitant n'est pas limitée dans son montant. En pratique, cela signifie que lorsque le dommage atteint le montant des deux premières tranches, à savoir EUR 700 millions plus EUR 500 millions, ce qui fait un total de EUR 1 200 millions, la troisième tranche doit être rendue disponible. Si ces fonds sont épuisés et qu'il reste des fonds privés de l'exploitant disponibles, ceux-ci pourront être utilisés pour l'indemnisation complémentaire. Il s'en suit que la troisième tranche sera mobilisée au même moment pour l'ensemble des Parties contractantes, indépendamment des montants rendus disponibles par l'exploitant et l'État de l'installation. Dans le cas de l'Allemagne, cela se traduirait pas un montant total de couverture de la responsabilité illimitée de l'exploitant de EUR 2.8 milliards<sup>50</sup>.

### 7.2.2. La Convention sur la réparation complémentaire

La Convention sur la réparation complémentaire<sup>51</sup> crée un cadre nouveau. Contrairement à la Convention complémentaire de Bruxelles, il ne s'agit pas d'un instrument accessoire à une autre convention internationale sur la responsabilité, elle peut être utilisée pour compléter la Convention de Paris, la Convention de Vienne ou une législation nationale sur la responsabilité nucléaire qui contient des principes en matière de responsabilité civile nucléaire identiques à ceux établis dans l'annexe à la Convention sur la réparation complémentaire. Il s'agit d'un instrument indépendant (voir Article II).

L'Article III de la Convention établit un système d'indemnisation composé de deux tranches :

---

50. Selon la « Recommandation relative à l'application du principe de réciprocité aux fonds utilisés pour la réparation des dommages nucléaires » (Annexe III à l'Acte final de la Conférence diplomatique sur la révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles, Paris (12 février 2004) les parties à la Convention complémentaire de Bruxelles pourraient allouer des montants d'indemnisation au delà de EUR 1 500 millions (le montant maximum en vertu de la Convention) dans des cas définis – sur base de réciprocité.

51. Sur cette convention, voir les contributions à la deuxième session du Symposium de Budapest (note de bas de page 9), p. 161 *et seq.* : Boulanenkov, McRae, McIntosh, Brown, McCauley et Park. En outre, McRae, B., « la Convention sur la réparation ; sur la voie d'un régime mondial permettant de faire face à la responsabilité juridique et à l'indemnisation des dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 61 (juin 1998), pp. 27 *et seq.* ; Pelzer N., *Das Übereinkommen vom 12. September 1997 über ergänzende Entschädigung für nuklearen Schaden*, atw – Atomwirtschaft, Vol. 53 (2008) pp. 328 *et seq.* Voir également les références dans la note de bas de page 23.

- L'État où se trouve l'installation alloue DTS 300 millions ou un montant supérieur qu'il peut avoir indiqué au dépositaire avant l'accident nucléaire ;
- Au delà de ce montant, les Parties contractantes allouent des fonds publics selon la clé de répartition prévue à l'Article IV.

Alors que les DTS 300 millions de la première tranche, celle de l'exploitant, seront répartis sans discrimination entre l'ensemble des victimes [Article III paragraphe 2(a)], il existe une règle spéciale pour la répartition des fonds de la tranche internationale [Article III (2(b))]. L'Article XI (1) prévoit que 50 % des fonds de la deuxième tranche seront alloués sans discrimination pour le règlement des demandes en réparation du dommage nucléaire subi dans l'État où se trouve l'installation et hors de celui-ci. Les autres 50 % serviront exclusivement pour le règlement des demandes en réparation du dommage nucléaire subi hors du territoire de l'État où se trouve l'installation dans la mesure où de telles demandes n'ont pas été réparées par les premiers 50 % de la deuxième tranche.

Il s'agit d'une approche nouvelle et très intéressante qui vise clairement à assurer l'indemnisation des victimes en dehors de l'État où se trouve l'installation. L'idée derrière ce mécanisme est que l'indemnisation des victimes dans l'État où se trouve l'installation est avant tout une responsabilité de cet État. En outre, puisqu'il est probable que la plupart des dommages nucléaires seront subis à proximité de l'installation, une grande part des fonds pour l'indemnisation sera utilisée pour les victimes sur le territoire de l'État où se trouve l'installation. Par conséquent, les fonds internationaux devraient, au moins en grande partie, être préservés pour indemniser les victimes se trouvant hors du territoire de l'État où se trouve l'installation<sup>52</sup>. Si, toutefois, une Partie

---

52. Lors des négociations pour l'adoption de la CRC, cette disposition a fait l'objet d'une forte opposition. Voir les textes explicatifs (note de bas de page 24), pp. 80 *et seq.* Les délégués considéraient qu'une victime est une victime et qu'aucune discrimination ne devrait être établie entre elles. Toutefois, il est vrai que l'État où se trouve l'installation impose un risque nucléaire et est responsable de la sûreté de l'exploitation de l'installation. Il supporte de ce fait une plus grande responsabilité et doit en premier lieu contribuer à l'indemnisation des victimes. Toutefois, ceci ne s'applique-t-il pas à certains scénarios de transports ? Si un accident nucléaire survient au cours d'un transport de matières nucléaires sur le territoire d'une Partie contractante autre que l'État où se trouve l'installation, on doit faire face à la même situation. L'État où est survenu l'accident a autorisé le transport sur son territoire et, par conséquent, endosse la responsabilité de la sûreté du transport. La plupart des dommages nucléaires seront subis à proximité de l'endroit où est survenu l'accident et les victimes de proximité utiliseront la

contractante prévoit un montant d'indemnisation qui ne peut être inférieur à DTS 600 millions, on considère qu'il y a alors suffisamment de fonds pour indemniser les victimes à la fois sur le territoire de l'État où se trouve l'installation et hors de celui-ci et que la règle des 50 % n'est alors pas nécessaire ; le montant des deux tranches sera réparti sans discrimination [Article XI(2)].

La tranche internationale n'est pas dotée d'un montant fixe, elle est ouverte. Le montant disponible aux termes de cette disposition dépend du nombre d'États qui sont parties à la convention. Selon l'Article IV, la contribution de chaque Partie contractante est calculée sur la base d'une formule relativement complexe<sup>53</sup>. Plus grand est le nombre des États qui adhèrent au système, en particulier des États disposant d'installations nucléaires, plus élevée sera la tranche internationale. Si l'ensemble des États nucléaires du monde adoptait cette convention, le montant serait approximativement de DTS 350 millions. Toutefois, il ne s'agit pas d'une perspective réaliste puisqu'un certain nombre d'États, y compris certains des plus grands États nucléaires ont fait savoir qu'ils n'étaient pas intéressés par cette convention, comme le prouve déjà le nombre réduit de signataires (13) et de parties (4)<sup>54</sup>.

La raison pour laquelle la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires représente un intérêt politique tient au fait que selon les États-Unis, il s'agit de la seule convention internationale sur la responsabilité nucléaire à laquelle ils pourraient adhérer. Des raisons internes juridiques et politiques empêchent les États-Unis d'adhérer à tout autre instrument. Il est vrai que l'instrument contient une clause des droits acquis (Article 2, Annexe CRC) qui permet aux États-Unis de conserver – sans modification – leur législation nationale sur la responsabilité civile nucléaire – législation qui n'est pas entièrement conforme aux principes en matière de responsabilité civile nucléaire contenus dans les conventions. La clause des

---

plupart des fonds prévus pour l'indemnisation. Il est certain que la probabilité que l'ampleur des dommages survenus au cours d'un transport nucléaire exige la mobilisation de la deuxième tranche est infime mais on ne peut l'exclure. Ce scénario ne justifie-t-il pas aussi la règle des 50 % ? Même si l'on peut comprendre la justification de ce concept, celui-ci n'est manifestement pas équilibré. Voir également Pelzer, N., note de bas de page 51, p. 330.

53. L'AIEA a créé et publié « un calculateur en ligne » qui établit les contributions des parties en vertu de l'Article IV de la Convention. Voir le site internet de l'AIEA : <http://ola.iaea.org/CSCND/Calculate.asp>.

54. Sur cette question voir en particulier Touitou-Durand (note de bas de page 23), pp. 274 *et seq.*

droits acquis fait de la convention un instrument qui se contredit lui-même. Alors que le paragraphe 2 du préambule souligne que les Parties contractantes sont « désireuses d'établir un régime mondial de responsabilité », la clause des droits acquis met en péril l'accomplissement de cet objectif en créant une échappatoire permettant aux États-Unis – dont les 104 centrales nucléaires représentent presque un quart de la capacité nucléaire mondiale – de ne pas se conformer à l'harmonisation internationale de la responsabilité qui constitue le fondement même d'un régime mondial.

### 7.3. *En résumé*

L'adoption d'obligations internationales conventionnelles contraignantes concernant l'indemnisation complémentaire des dommages causés par des installations nucléaires situées sur le territoire d'un autre État exige une justification précise. Pourquoi la fiscalité nationale serait-elle utilisée à cette fin ? La justification des deux conventions sur l'indemnisation complémentaire se trouve sur le terrain de la solidarité entre les États<sup>55</sup>. Une telle solidarité se développe s'il existe une communauté de risques, ce qui en premier lieu implique qu'il existe une région où chaque État est mutuellement exposé aux risques nucléaires entraînés par un autre État de la région. Dans cette situation l'indemnisation internationale se fait dans l'intérêt de l'ensemble de la région. Ainsi, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi le régime régional de Bruxelles est un succès incontesté, alors que le régime mondial de la Convention sur la réparation complémentaire ne bénéficie pas du soutien des États. Au niveau mondial, le niveau des risques mutuels est limité et, par conséquent, la communauté de risque n'existe pas au niveau international.

## 8. **Évaluation finale**

### 8.1. *Les Progrès*

Le bilan de cet article qui visait à évaluer les principales caractéristiques du régime international révisé et modernisé de responsabilité nucléaire pourrait être le suivant : de grands progrès ont été réalisés mais il reste également certains points d'achoppement ce qui signifie que, dans certains domaines, aucun progrès n'a été accompli.

---

55. Dussart-Desart (note de bas de page 17), p. 26.

Pour ce qui est des progrès, on peut citer les titres utilisés par Julia Schwartz dans l'un de ses articles<sup>56</sup> :

- Un nombre plus grand de victimes bénéficiera d'un droit à réparation en raison de l'élargissement du champ d'application géographique des conventions sur la responsabilité civile nucléaire, grâce au Protocole commun et aux dispositions expresses relatives au champ d'application géographique dans les conventions.
- Les victimes pourront bénéficier de montants d'indemnisation plus importants à la fois grâce aux conventions de base sur la responsabilité et aux conventions sur la réparation complémentaire.
- Les victimes pourront présenter des demandes en réparation pour un plus large éventail de dommages, en raison de la nouvelle notion de dommage nucléaire.
- Les victimes disposeront d'un délai plus long pour leur action en réparation en raison de l'extension des périodes de prescription ou d'extinction.
- Les préoccupations particulières des États côtiers sont prises en compte en leur accordant la compétence juridictionnelle pour les accidents nucléaires survenant dans leurs zones économiques exclusives.

Voici, en bref, le résultat des exercices de révision qui se sont déroulés entre 1987 et 2004. Il s'agit d'un succès, en particulier, si l'on tient compte du fait qu'y ont pris part de nombreux États avec des traditions juridiques différentes et des intérêts économiques divergents.

Si des progrès ont été accomplis, il y a également eu des blocages.

## 8.2. *Les blocages*

Des progrès très réduits, à la limite du blocage, ont été accomplis sur le plan de l'adhésion au régime international de responsabilité nucléaire. Actuellement, une soixantaine d'États seulement ont soit adopté une législation nationale sur

---

56. Schwartz, J., « Responsabilité civile nucléaire et indemnisation des dommages nucléaires : La révision de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles », *NEA News* (2003), n° 21-1, pp. 8 *et seq.*



la responsabilité civile nucléaire, soit sont devenues parties à l'une des conventions sur la responsabilité civile nucléaire. Les autres États ne disposent d'aucune législation spécifique sur la responsabilité nucléaire<sup>57</sup>. Il n'existe pas de régime mondial de responsabilité nucléaire mais seulement un régime sous forme de *patchwork*. Il découle de cette situation que les victimes et les exploitants responsables devront surmonter les incertitudes du droit international privé si un dommage nucléaire survenait. En Europe, la quasi totalité des États sont parties soit à la Convention de Paris, soit à la Convention de Vienne, mais dans la mesure où tous n'ont pas adhéré au Protocole commun, les règles générales du droit des conflits de lois pourraient toujours compliquer l'indemnisation en Europe<sup>58</sup>. Des États nucléaires tels que l'Afrique du Sud, le Canada, la Chine, les deux Corées, l'Inde, l'Iran, Israël, le Japon ne sont parties à aucune des conventions, et dans la mesure où la Convention sur la réparation complémentaire n'attire pas un nombre plus grand d'États que les quatre parties actuelles, l'adhésion des États-Unis à cette convention n'a aucune signification pratique.

Même si l'on accepte le fait que l'on ne pourra probablement jamais parvenir à établir un régime mondial de responsabilité nucléaire unifié<sup>59</sup> et que l'adhésion à un régime international « n'est peut être même pas souhaitée »<sup>60</sup> par un certain nombre d'États, il existe cependant un besoin urgent de parvenir à une harmonisation dans certaines grandes zones géographiques où pourrait exister une communauté de risques. L'initiative récente de la Commission de

---

57. Un panorama complet de l'État actuel des ratifications des conventions est donné par Schwartz, J., *Great Expectations: Where Do We Stand with the Revised Nuclear Liability Conventions?* ; Pelzer, N. (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht* (note de bas de page 23), pp. 43 *et seq.*

58. Il a toutefois été souligné que les conventions elles-mêmes n'éliminent pas entièrement les problèmes découlant du droit international privé, voir Magnus, U., *Probleme des internationalen Atomhaftungsrechts*.

Baetge D., *et al.* (eds.) *Die richtige Ordnung. Festschrift für Jan Kropholler zum 70. Geburtstag*, Tübingen 2008, pp. 595 *et seq.* (609-610) ; Pour plus de détails : Pelzer, N., *Conflict of Laws Issues under the International Nuclear Liability Conventions*, Baur, J. F. *et al.* (eds.), *Festschrift zum 70. Geburtstag von Gunther Kühne*, Frankfurt a. M. 2009, pp. 789 *et seq.*

59. Pour une évaluation critique, voir : Pelzer, N., *On Global Treaty Relations* (note de bas de page 23) et Lamm, V., *The Unification of Nuclear Liability Law within the EU Member States from the Viewpoint of a Party to the Vienna Convention*, Pelzer, N., (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht* (note de bas de page 23), pp. 213 *et seq.* (219).

60. Touitou-Durand (note de bas de page 23), p. 272.

l'Union européenne visant à mettre en place un régime unifié de responsabilité nucléaire au sein des États membres de l'Union européenne est plus que souhaitable<sup>61</sup>. Si un accident nucléaire majeur survenait aujourd'hui dans l'un des États nucléaires parties à aucune des conventions, les victimes revivraient la « situation de Tchernobyl » : bien qu'il existe un régime international de responsabilité nucléaire, celui-ci ne pourrait être appliqué si l'État de l'accident n'est pas partie à celui-ci.

La seconde interrogation porte sur le montant de la responsabilité et de l'indemnisation. Cette déclaration peut sembler paradoxale à la lumière de ce qui a été dit précédemment, à savoir que les montants révisés d'indemnisation auxquels les victimes auront accès représentaient un progrès. Bien sûr, les nouveaux montants minimums en vertu de la Convention de Paris de 2004 de EUR 700 millions et de DTS 300 millions en vertu de la Convention de Vienne de 1997 et de la Convention sur la réparation complémentaire constituent une avancée, et le montant total de EUR 1 500 millions de la Convention complémentaire de Bruxelles est une avancée considérable. Mais cela n'est vrai qu'en comparaison des montants établis par les conventions non révisées. Cette amélioration est relative et cette avancée n'est que minime comparée au montant des risques potentiels engendrés par l'énergie nucléaire.

Les problèmes des montants de responsabilité ont été analysés dans la troisième partie de cet article. Bien que tout régime de responsabilité civile implique une limitation des montants d'indemnisation des dommages d'une grande ampleur, il est toutefois nécessaire que les montants de responsabilité correspondent raisonnablement au risque couvert. Or, les nouveaux montants d'indemnisation ne satisfont pas complètement à cette exigence et sont plus le résultat d'un dogme politique – et non juridique – selon lequel le montant de la responsabilité doit être limité à hauteur de ce que peut couvrir l'assurance. Ainsi, les montants de responsabilité sont des montants fixes qui reflètent la capacité d'assurance disponible dans un État donné. Cette approche fait du législateur un otage de l'industrie de l'assurance. Il existe néanmoins d'autres

---

61. Commission européenne DG TREN (ed.), *Legal Study for the Accession of Euratom to the Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*, Final Report (TREN/CC/01-2005). Voir également : Ameye, E., *Legal Study on Nuclear Third Party Liability for DG TREN of the European Commission*, Pelzer, N. (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht* (note de bas de page 23), pp. 157 *et seq.* Sur les questions de fond relatives à la situation actuelle en Europe, voir Reyners, P., *Liability Problems Associated with the Current Patchwork Nuclear Liability Regime within the EU States*, *Ibid.*, pp. 43 *et seq.*

moyens de couverture que les États devraient envisager<sup>62</sup> en vue d'augmenter ces montants ou d'introduire une responsabilité illimitée avec une couverture limitée au montant le plus élevé qu'il est possible d'atteindre sur un plan économique. Ces autres options de garantie financière comprennent la garantie de l'État contre une redevance. Il résulte de cette dépendance du législateur liée à la capacité de l'industrie nucléaire que la ratification des conventions révisées subit un retard, les assureurs étant réticents à couvrir les montants augmentés ainsi que certains nouveaux types de dommages<sup>63</sup>.

Certains ont également dit que les États les plus pauvres ne pouvaient faire face à des montants supérieurs à ceux adoptés dans les conventions révisées et qu'ils pourraient même avoir des difficultés<sup>64</sup> à atteindre ces montants, déclaration qui est confirmée dans une étude complète de Jakub Handrlica<sup>65</sup>. Toutefois, on peut douter que cette argumentation soit acceptable. Les États qui lancent un programme nucléaire s'engagent à assurer une indemnisation adaptée au risque en cas d'accident nucléaire, même d'une grande ampleur. Dans tous les cas, ils ne pourront échapper à la responsabilité illimitée de l'État découlant du droit international public en établissant de faibles montants de responsabilité civile.

- 
62. Voir Schwartz, J., *Alternative Financial Security for the Coverage of Nuclear Third Party Liability Risks*, Actes du congrès Nuclear Inter Jura 2007, Bruxelles (2008), pp. 381 *et seq.* ; Pelzer, N., « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 79 (2007/1), pp. 39 *et seq.* ; Carroll, S., « Avantages et inconvénients d'un pool pour couvrir la responsabilité civile des exploitants nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 81 (2008/1), pp. 85 *et seq.*
63. Voir Tetley, M., « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne – Le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 77 (2006/1), pp. 27 *et seq.* Néanmoins, les assureurs soulignent également que l'harmonisation internationale de la responsabilité nucléaire facilite l'augmentation des montants de couverture. Voir Harbrücker, D., *Trägt die EU-weite Haftungsharmonisierung zur Verbesserung der Deckungskapazitäten bei?* Pelzer, N. (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht* (note de bas de page 23), pp. 251 *et seq.* Harbrücker conclut également, qu'à deux exceptions près, les États membres de l'Union européenne qui sont parties à la Convention de Paris, n'ont pas eu de difficulté à obtenir une couverture des montants de responsabilité de la Convention de Paris de 2004 (*Ibid.*, p. 256).
64. Lamm, V., (note de bas de page 59), pp. 218 *et seq.*
65. Handrlica, J., *Aktuelle Entwicklungen des Atomhaftungsrechts in der Tschechischen Republik und in der Slowakischen Republik*, Pelzer, N. (ed.), *Europäisches Atomhaftungsrecht* (note de bas de page 23), pp. 123 *et seq.*

# L'assurance des risques nucléaires

par Sebastiaan M.S. Reitsma et Mark G. Tetley\*

Il peut paraître étrange de trouver une contribution sur l'assurance parmi les nombreux articles portant sur le droit ou l'atome rassemblés pour fêter le dixième anniversaire de l'École internationale de droit nucléaire ; pourtant, l'assurance constitue un rouage essentiel du secteur privé et elle a joué un rôle déterminant dans le développement de l'industrie nucléaire civile et de son cadre juridique. En outre, les capitaux privés étant appelés à l'avenir à jouer un rôle encore plus important pour financer la relance de l'industrie nucléaire, l'intervention des assureurs sera nécessaire afin d'offrir une plus grande sécurité financière à ceux qui construiront, financeront et exploiteront les nouvelles générations de centrales nucléaires ainsi qu'à ceux qui vivront à proximité de celles-ci.

Assurer consiste à redresser la situation financière consécutive à un accident imprévu, que ce soit en aidant les victimes d'un accident nucléaire grave ou plus simplement en versant l'argent nécessaire à la réparation d'un véhicule à moteur endommagé accidentellement. La principale caractéristique de l'assurance est son aptitude à débloquer des fonds d'une entité financièrement indemne dès qu'un accident survient. Ce transfert du risque financier sur un tiers spécialisé dont le rôle consiste uniquement à gérer les déclarations de sinistres et à indemniser les assurés – la société d'assurance – garantit que

---

\* Sebastiaan Reitsma est Directeur du pool suisse d'assurance contre les risques nucléaires et Chef de la Section de l'énergie nucléaire à la Compagnie suisse de réassurances (*Swiss Re*) ; Mark Tetley est Directeur général de *Nuclear Risk Insurers Ltd*. Les faits et les opinions exprimés dans cet article n'engagent que la responsabilité des auteurs.

l'acheteur d'assurance et, non moins important, ceux vis-à-vis desquels il est tenu à réparation, seront rapidement indemnisés.

Le présent article étudie la relation étroite entre le développement de l'industrie nucléaire civile, ses dispositifs d'assurance et analyse en particulier comment les assureurs ont contribué à la création du régime de responsabilité civile nucléaire qui existe aujourd'hui.

Cependant, il importe en premier lieu de comprendre quelques principes de base des assurances et d'effectuer un bref rappel historique.

### *Qu'est-ce que l'assurance ?*

*L'assurance est une précaution prise contre un résultat possible non souhaité, c'est donc, dans la vie quotidienne aussi bien que dans un cadre professionnel, une manière de gérer les risques.*

Presque tout le monde a recours à l'assurance pour se protéger contre l'éventualité d'une perte, généralement financière. Lorsque nous souscrivons une assurance, nous transférons un risque à un tiers moyennant le versement d'une prime ; ainsi, en cas de sinistre, l'assurance compense tout ou partie de la perte financière subie.

Sans assurance, on ne pourrait diriger une entreprise, conduire une voiture, posséder un logement ou exploiter une centrale nucléaire car les risques potentiels seraient trop importants. L'assurance nous donne la tranquillité d'esprit et la sécurité nécessaires pour gérer nos affaires.

La plupart des contrats d'assurance reposent sur quelques principes essentiels. Il est important de comprendre ces principes et plusieurs autres notions d'assurance avant de s'intéresser aux assurances de responsabilité civile nucléaire.

- **Bonne foi absolue (*uberrimae fidei*)** : Dans le cadre d'un contrat d'assurance, il est indispensable que tous les faits connus et importants concernant les risques que l'assureur doit assumer lui soient communiqués avant la signature du contrat. Si l'on découvre, lors d'une demande d'indemnisation, que certains faits essentiels relatifs à l'objet de l'assurance n'ont pas été communiqués, le contrat peut être annulé. Cependant, la loi n'impose de communiquer que les faits qu'une personne est censée raisonnablement connaître.

- **Intérêt d'assurance** : en général, on ne peut assurer quelque chose qui ne nous appartient pas. Il semblerait en effet étrange d'assurer la maison ou la voiture d'autrui. Cet intérêt pour ce qui doit être assuré se nomme l'intérêt d'assurance et est un élément essentiel de tout contrat : il faut que le « propriétaire » de la chose risque de subir une perte financière si celle-ci est endommagée.
- **Caractère fortuit de l'événement** : tout accident qui cause un dommage à la chose assurée doit être fortuit, c'est pourquoi les assureurs refusent d'assurer sur la vie les personnes qui savent qu'elles sont atteintes d'une maladie incurable, car leur mort prochaine est certaine.
- **Indemnisation** : l'indemnisation signifie qu'une somme d'argent doit être versée au bénéficiaire de l'assurance.
- **Subrogation** : en cas de demande d'indemnisation au titre de la police d'assurance, la subrogation autorise l'assureur à s'attribuer les droits à réparation de l'assuré une fois l'indemnité payée. L'assureur peut se substituer à la personne qui a déclaré le sinistre et éventuellement se retourner contre un tiers qui serait responsable du dommage. Tout recouvrement obtenu devra être reversé à l'assureur.

Le présent article renverra à certains de ces termes et notions.

### *Historique de l'assurance nucléaire*

Dès la découverte des rayons X par Roentgen la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, on savait que l'exposition aux rayonnements était dangereuse pour la peau. Cette connaissance est à l'origine des normes de sûreté qui ont conduit à la création de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) en 1928. Cet organisme existe encore aujourd'hui et a grandement contribué à définir les niveaux d'irradiation admissibles pour les personnes qui travaillent dans l'industrie nucléaire. Cependant, durant la guerre, les scientifiques de certains pays se sont désintéressés des usages pacifiques de l'énergie nucléaire et se sont concentrés sur la mise au point d'armes nucléaires ; par conséquent, au cours de cette période, l'essentiel du développement du secteur nucléaire était entre les mains des États. Après la Seconde Guerre mondiale, bien que les gouvernements de pays nucléarisés continuaient à contribuer au développement de la technologie nucléaire, le désir de voir se mettre en place des applications industrielles de l'énergie nucléaire signifiait inévitablement une participation croissante du secteur privé. Au Royaume-Uni, au début des années 50, débutèrent les travaux qui allaient aboutir à la conception de la première centrale nucléaire au monde. Le gouvernement de l'époque créa alors une

entreprise publique afin que l'État se désengage de la production d'électricité nucléaire. Ailleurs, notamment aux États-Unis et en Europe de l'Ouest, on prenait également de plus en plus conscience de l'importance du développement commercial de l'énergie nucléaire pour le secteur privé. Pour la plupart des pays, cela impliquait d'étudier les questions de responsabilité civile et de contrôle obligatoire de l'exposition aux rayonnements des personnes travaillant dans ce domaine.

Les assureurs, eux, connaissaient les risques présentés par les rayonnements depuis les années 20, lorsque les radio-isotopes et les rayons X commencèrent à être utilisés dans l'industrie. En général, les risques correspondant à ces utilisations ne suscitaient pas d'inquiétude, car il ne s'agissait pas d'applications à grande échelle. Ce n'est qu'après le lancement des bombes atomiques sur Hiroshima et Nagasaki et les essais d'armes nucléaires à la fin des années 40 que les assureurs comprirent les répercussions que pouvait avoir une explosion nucléaire. Dans plusieurs pays européens, les marchés d'assurance commencèrent à s'intéresser aux implications des explosions nucléaires pour leur profession, même si certains, dans la communauté scientifique, minimisaient les effets possibles d'un accident nucléaire. Certains marchés décidèrent unilatéralement d'exclure la « contamination radioactive » des risques couverts par les contrats multirisques habitation et, vers 1950, on trouvait ce type d'exclusions dans plusieurs pays européens. Cependant, ces exclusions ne furent pas adoptées partout et, ce n'est qu'en 1953, après qu'un article du magazine *The Economist* mit en évidence une probable participation du secteur privé à l'industrie nucléaire de part et d'autre de l'Atlantique, que le nucléaire préoccupa davantage les assureurs. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, notamment, il paraissait évident que, pour que l'énergie nucléaire puisse être exploitée à l'échelle industrielle, il fallait que les assureurs envisagent d'assurer l'industrie nucléaire. Les associations professionnelles d'assurance se mirent à former des comités afin d'examiner les risques en la matière. Ces comités tirèrent comme premières conclusions que la contamination nucléaire devait être exclue des risques couverts par les polices d'assurance, que les associations d'assurance devaient mettre en place des organismes spécifiques pour assurer ces risques et que la responsabilité et l'indemnisation devaient être limitées. Cependant, on ne disposait toujours pas d'étude concluante sur les risques induits par la production d'électricité nucléaire et sur la manière dont les assureurs devaient les prendre en compte.

En 1957, un comité d'assureurs britanniques rédigea un rapport qui analysait les obligations et les problèmes propres à l'assurance nucléaire, cela bien avant qu'aucune Convention sur la responsabilité civile nucléaire n'existe. Même si l'usage prévu de l'atome était pacifique, le rapport envisageait déjà l'éventualité d'un sinistre catastrophique qui pourrait provoquer la fuite de

matières radioactives dans l'atmosphère et causer des dommages nucléaires au site industriel et à son environnement. À la lecture de ce rapport, il apparaît qu'un grand nombre des conclusions auxquelles étaient parvenus les assureurs restent parfaitement valables aujourd'hui. Le rapport soulignait le potentiel catastrophique de tout accident nucléaire, ce qui a conduit les marchés d'assurance, dès les origines de l'industrie nucléaire, à participer activement à l'élaboration de la législation et de nouvelles polices d'assurance. Les assureurs restent, à ce jour, des acteurs essentiels du développement de l'industrie nucléaire et des régimes de responsabilité civile nucléaire.

Les assureurs ayant joué un rôle de premier plan dès l'aube de l'industrie nucléaire, c'est à eux également qu'il revenait de concevoir et de mettre en place les structures et les mécanismes nécessaires pour faire face à ce nouveau risque, le plus important d'entre eux étant le pool d'assurance.

### *Présentation des pools d'assurance*

Afin de calculer avec précision la prime, l'assureur a besoin de connaître la proportion des risques couverts qui est susceptible de générer une perte. Celle-ci ne se limitera pas nécessairement aux conséquences d'un sinistre en un lieu unique, mais pourra comprendre des pertes cumulées ayant la même origine en raison de la combinaison de plusieurs polices d'assurance.

Un contrat d'assurance peut être conclu pour couvrir les risques relatifs à toute sorte d'événements. Les risques fréquemment assurés sont, entre autres, le décès, l'incendie, la tempête, le vol et diverses responsabilités, dont la responsabilité nucléaire. Pour cette dernière, on a recours à une entité spécifique, le pool d'assurance.

Le pool est principalement un groupement de sociétés d'assurance qui participent conjointement, dans une proportion déterminée, à l'assurance d'un risque particulier ou d'un type d'activité spécifique.

C'est ce que l'on appelle la « co-assurance » : plusieurs assureurs assurent collectivement un risque défini, la somme de leurs contributions individuelles atteignant 100 %. Un terme voisin est la « réassurance » : dans ce cas, un assureur ou un co-assureur décide de ne conserver qu'une partie du risque pour son propre compte et cède le reste à un ou plusieurs autres assureurs, appelés réassureurs, en échange d'une prime. En fait, l'assureur contracte lui-même une assurance pour une partie du risque qu'il assume.

Avant de nous intéresser plus en détail à l'assurance nucléaire, nous allons d'abord expliquer pourquoi les pools d'assurance nucléaire ont été mis



sur pied. Il a déjà été souligné que, au regard des dommages considérables que les rayonnements libérés lors d'un accident nucléaire pouvaient causer, les marchés d'assurance du monde entier avaient décidé de préserver leur solvabilité en ne couvrant pas le risque de contamination radioactive découlant de certaines activités pour lesquelles ce risque était jugé inassurable. Cependant, afin de proposer une autre solution à l'industrie nucléaire, les assureurs, dans de nombreux pays, décidèrent de s'unir pour couvrir ce risque précis en constituant des pools. Même si nous avons déjà expliqué ce qu'étaient les pools, de plus amples précisions sur leur fonctionnement permettront incontestablement de mieux comprendre la raison d'être des pools d'assurance nucléaire.

Plusieurs raisons, en général, incitent les assureurs à constituer un pool : tout d'abord, lorsque les conséquences possibles d'un dommage sont inconnues mais que les risques en jeu sont peu nombreux, la constitution d'un savoir-faire spécifique au sein de chaque société d'assurances serait trop coûteuse. Il paraît alors raisonnable d'acquérir ensemble les connaissances nécessaires à l'estimation de l'exposition au risque en question. On a également recours à un pool lorsque le risque en jeu nécessite une couverture qui ne saurait être proposée par un assureur seul. Enfin, on crée également un pool lorsque le risque en question présente certaines caractéristiques particulières qui rendraient l'acceptation du risque par les méthodes classiques difficile, voire impossible. On retrouve tous ces éléments dans l'assurance du risque nucléaire. C'est pourquoi le pool s'est révélé un moyen très efficace de satisfaire aux exigences d'assurance de ce secteur industriel particulièrement sensible.

### ***Mode de fonctionnement des pools***

Le fonctionnement des pools d'assurance nucléaire varie en fonction de leur statut et de leur organisation, reflétant ainsi la diversité des conditions et des pratiques juridiques, économiques et commerciales du pays où ils sont implantés. Ainsi, dans certains pays, les membres des pools ont décidé de ne pas accepter de couvrir directement de risques nucléaires et en ont confié la responsabilité à un tiers qui est, en réalité, leur mandataire commun. Dans d'autres pays, une des sociétés membres du pool peut être autorisée, pour le compte des autres membres, à conclure des contrats d'assurance nucléaire dans des conditions bien définies.

En outre, certains pools ont été constitués uniquement pour accroître la capacité d'assurance sur le marché mondial en réassurant les risques nucléaires dans d'autres pays. Ces pools qui, voyant augmenter la capacité d'assurance des risques nucléaires sur le marché mondial, s'en sont retirés, étaient implantés dans des pays n'exploitant eux-mêmes aucune centrale nucléaire. D'autres pools préfèrent se contenter d'assurer les installations nucléaires de leur propre pays,

en les faisant réassurer par des pools étrangers, sans proposer eux-mêmes de capacités de réassurance aux autres pools. Les statuts d'une autre catégorie de pools, enfin, leur interdisent de se réassurer auprès d'autres pools. Dans ce cas, les risques au niveau national sont co-assurés avec un petit nombre d'autres pools, qui, eux, se réassurent auprès de pools étrangers. Cependant, la plupart des 27 pools d'assurance nucléaire qui existent dans le monde aujourd'hui ont été constitués à la fois pour assurer les risques nucléaires sur leur marché national et pour proposer une couverture de réassurance à leurs homologues étrangers.

### *Principes fondamentaux des pools*

En dépit de la diversité de leur mode de fonctionnement, les pools d'assurance nucléaire appliquent plusieurs principes fondamentaux qui leurs sont communs pour exercer leur activité.

L'un d'entre eux est la mobilisation par les pools de la plus grande capacité possible d'assurance des risques nucléaires en s'appuyant sur l'ensemble du marché. La grande majorité, voire la totalité des sociétés d'assurance non-vie d'un marché d'assurance national participent au pool d'un pays.

Par ailleurs, le système de pool nucléaire offre aux assurés une garantie maximale parce que l'adhésion au pool est contrôlée et que les risques sont répartis en raison de l'engagement à l'échelle mondiale des membres du pool. En outre, à quelques rares exceptions près, la garantie est renforcée par le fait que les risques couverts par un membre défaillant du pool sont automatiquement acceptés par les autres membres.

Concentrer les risques nucléaires au sein d'un même pool est principalement un moyen de faire en sorte que tous les membres du pool n'assurent le risque qu'à hauteur de leur rétention nette, ce qui signifie qu'un membre ne peut individuellement céder une part de ce risque à un réassureur. Mais en même temps, le pool se réassure auprès des autres pools nucléaires du monde entier. Grâce à ce mécanisme, les assureurs qui participent aux pools nationaux sont sûrs que leur engagement se limite au montant de leur participation au pool et que, à la suite d'un accident nucléaire, ils n'auront pas à répondre à une accumulation de demandes d'indemnisation qui leur parviendraient par d'autres voies. Pour ces raisons, les membres individuels des pools sont plus enclins à assurer les risques nucléaires qu'ils ne le seraient s'ils percevaient une incertitude notable quant à leur propre exposition en cas de sinistre important. De plus, le fonctionnement du pool a incité beaucoup de ses membres à proposer plus d'assurance au secteur nucléaire qu'ils ne le font en général pour d'autres risques industriels majeurs. Enfin, le mécanisme du pool

permet une gestion efficace des demandes d'indemnisation à une échelle qui serait sans aucun doute sans précédent en cas de catastrophe nucléaire. Dans certains cas, même les États ont conclu des accords de règlements des sinistres avec les pools. Ces accords permettent aux États de se servir du système de gestion des demandes d'indemnisation pour régler les sinistres qui leur incombent au titre de la garantie de l'État qui vient s'ajouter à la couverture des assurances. Nous reviendrons plus en détail sur ce mécanisme.

Le système des pools s'est aussi avéré efficace en termes de coûts, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale. À l'échelle nationale, la concentration, au sein d'une même structure, des connaissances et de l'expérience dans le domaine de l'assurance des activités nucléaires a, bien entendu, permis de limiter les coûts. Au plan international, la réassurance entre marchés nationaux s'effectue de manière directe, sans l'intervention d'intermédiaires. Au sein du système international des pools, le marché de la réassurance approprié et les produits d'assurance disponibles sont connus et facilement accessibles. En plus de fournir un cadre permettant l'échange rapide d'informations professionnelles, ce système permet d'éviter l'intervention de courtiers (intermédiaires entre l'assuré et l'assureur) et facilite l'affectation rapide de toutes les capacités d'assurance disponibles dans le monde. Les coûts sont, par conséquent, réduits au minimum.

### ***Objet de l'assurance proposée par les pools***

Il a déjà été expliqué plus haut que les pools d'assurance nucléaire de tous les pays partagent plusieurs principes fondamentaux, ce qui n'empêche pas les pools de par le monde d'adopter des modes de fonctionnement différents.

Un exemple de différence de fonctionnement entre pools concerne l'objet de l'assurance qu'ils fournissent. Ainsi, la plupart d'entre eux n'assurent pas les radio-isotopes et les nucléides utilisés dans l'industrie, dans l'agriculture et en médecine. Ils estiment qu'il n'est pas nécessaire d'assurer ce risque via le système de pool, car il ne peut être à l'origine d'une catastrophe imprévisible. D'autres, en revanche, assurent ce type de risques au motif que tous les risques nucléaires, même mineurs, doivent être traités de la même façon.

À l'inverse, tous les pools sans exception assurent les centrales nucléaires. Même si l'on entend parfois qu'une catastrophe a très peu de chances de se produire dans une installation nucléaire autre qu'une centrale, nous savons que cela peut arriver. L'accident qui s'est produit fin 1999 dans une usine japonaise de conversion de l'uranium et qui a causé des dommages considérables à l'usine elle-même ainsi qu'à des tiers en offre un bon exemple. Presque tous les pools considèrent donc qu'il est de leur ressort d'assurer ces

installations. Outre les centrales nucléaires, ils assurent les usines de conversion de l'uranium, les usines de fabrication de combustible, les usines de retraitement, les installations d'entreposage de déchets nucléaires. Ainsi, en proposant également des garanties pour le transport des substances nucléaires entre installations, l'assurance nucléaire garantit intégralement les installations nucléaires telles qu'elles sont définies dans les conventions internationales sur la responsabilité civile.

### *Autres modes de financement des risques*

Bien que les conventions imposent à l'exploitant d'avoir et de maintenir une assurance privée ou de disposer de toute autre forme de garantie financière, à l'origine, seuls les assureurs privés étaient prêts à offrir une protection financière à un prix abordable. Cependant, depuis peu, les assureurs, les exploitants et les États s'intéressent à d'autres formes de garanties financières que le transfert de risque sous forme d'assurance. Ces autres solutions se rangent principalement en deux catégories.

**Rétention des risques :** depuis la fin des années 70, plusieurs groupements détenus par des entreprises du secteur nucléaire proposent des prestations d'assurance avec le soutien des électriciens eux-mêmes. Ces groupements cherchent peu à se réassurer sur le marché classique de l'assurance pour accroître leurs capacités d'assurance et, en général, ne proposent que des assurances de dommages matériels. L'un d'eux a été créé pour proposer une assurance responsabilité civile, mais il dispose de moyens financiers limités et son accès aux capacités de réassurance est restreint. Il ne peut donc proposer qu'un niveau de garanties limité, que ce soit en termes de durée ou de nombre de sinistres indemnisables. À cause de ces inconvénients, ce groupement n'est pas en mesure de fournir l'intégralité des prestations indispensables à l'exploitant pour respecter ses obligations en vertu des conventions sur la responsabilité civile, à savoir disposer en permanence d'une garantie financière pour tous les sites.

**Autres instruments financiers :** outre l'auto-assurance et les assurances mutuelles, l'industrie nucléaire a recherché d'autres instruments financiers – que lui ont proposés les assureurs – pour remplir ses obligations en matière de responsabilité civile. Cependant, de manière générale, l'assurance fondée sur un transfert des risques s'est avérée sans conteste le moyen le plus économique pour les exploitants de respecter leurs obligations.

Ces mécanismes de rétention des risques par l'industrie nucléaire présentent un intérêt pour l'exploitant : étant donné qu'ils sont en général

détenus par les compagnies d'électricité elles-mêmes, cela permet de satisfaire l'ensemble des obligations légales d'un exploitant. Il est difficile aux assureurs traditionnels de couvrir l'ensemble des obligations en matière de responsabilité civile, car l'objectif est de conserver leur solvabilité, non de produire de l'électricité. Cependant, il faut bien reconnaître que si l'exploitant d'une centrale nucléaire couvrait lui-même ses risques (par auto-assurance, ou, si plusieurs exploitants couvraient collectivement leurs risques, par assurance mutuelle), suite à un sinistre, le cours de ses actions s'effondrerait, les actions des entreprises du secteur chuteraient, ses actifs perdraient toute valeur et sa notation financière pourrait être sérieusement dégradée. Il ne serait peut-être pas en mesure de faire face aux demandes d'indemnisation séparées déposées par des tiers victimes du sinistre et serait sans doute encore moins capable de les satisfaire. C'est pourquoi le robuste mécanisme de règlement des sinistres mis en place par les assureurs, qui est indépendant des exploitants, est également profitable aux victimes d'accidents nucléaires. Jusqu'à présent, les exploitants semblent partager cet avis pour l'essentiel : en effet, ils n'ont recours à l'auto-assurance et à l'assurance mutuelle que pour couvrir une proportion minimale de leur assurance de responsabilité civile obligatoire.

### *Types d'assurance*

Il y a deux grands types d'assurance applicables au secteur nucléaire. Tout d'abord, l'assurance de dommages matériels garantit tous les biens de l'exploitant sur l'installation nucléaire contre plusieurs types de dommages et, dans certains cas, contre les pertes de revenus d'exploitation qui peuvent en résulter. Le présent article s'intéresse principalement au deuxième type d'assurance, l'assurance de responsabilité civile (RC) nucléaire. Ce type d'assurance couvre tous les aspects des dommages nucléaires subis, hors du site nucléaire, par les particuliers, les entreprises et les biens qui ne se trouvent pas sur ce site et qui sont dus à des dommages nucléaires survenus à l'installation nucléaire assurée. L'étendue des dommages nucléaires à l'extérieur du site dépend de nombreux facteurs, notamment de l'emplacement exact de la centrale, des conditions météorologiques au moment de l'accident ainsi que du nombre de grandes agglomérations situées à proximité. Ce type d'assurance est crucial pour l'exploitant nucléaire qui est objectivement responsable des dommages et, à ce titre, tenu d'indemniser les victimes de tout accident nucléaire. Cette assurance doit souvent être souscrite avant même que l'autorisation de construction et d'exploitation du site ne puisse être obtenue.

Les risques assumés par les assureurs nucléaires sur les assurances de dommages et de responsabilité civile concernent essentiellement des événements à caractère catastrophique, c'est-à-dire des accidents susceptibles d'être graves et dont les conséquences sont considérables. Les assureurs

modèlent une perte maximum en présumant le droit au paiement de l'indemnité maximale pour, la perte totale du site, la contamination radioactive importante déclenchant plusieurs milliers, voire centaines de milliers, de demandes d'indemnisation à l'exploitant en cas d'accident ayant des conséquences hors site ; autant de demandes qui entraîneront un dépassement de la limite d'indemnisation prévue par l'assurance RC contractée auprès des assureurs. C'est à la couverture de cet événement très improbable que les assureurs affectent leur capital. Cependant, assurer l'industrie nucléaire n'a pas grand-chose à avoir avec assurer d'autres activités. Très rares sont les autres activités à risque qui, à partir d'un même site, peuvent provoquer, à elles seules, des dommages aussi importants, à l'exception peut-être de celles de certaines installations chimiques ou pétrolières. Surtout, comme nous l'avons vu précédemment, l'assurance repose principalement sur l'évaluation de centaines de milliers de risques et sur l'utilisation de statistiques de sinistres portant sur une multitude de risques différents pour calculer une prime réaliste. L'industrie nucléaire ne présente pas un grand nombre de risques : il y a environ 500 sites nucléaires dans le monde et ils ne sont certainement pas tous assurés. La prime annoncée est relativement faible (entre USD 550 et 650 millions à l'échelle mondiale). Les assureurs disposent par conséquent de très peu de données pour calculer les primes et n'ont qu'un portefeuille de risques relativement restreint. L'industrie nucléaire, en revanche, dispose de multiples données théoriques sur les sinistres (par exemple certaines études probabilistes de sûreté, qui sont obligatoires pour obtenir l'autorisation d'exploitation d'un site nucléaire) qui ont été très utiles aux assureurs. Toutefois, en raison du peu de données réelles disponibles, l'essentiel de la modélisation et du calcul de la prime repose sur une base actuarielle et théorique. Par conséquent, beaucoup d'assureurs sont réticents à couvrir les risques nucléaires.

### ***Comment les assureurs calculent-ils la prime ?***

En analysant un grand nombre d'événements, les assureurs utilisent des techniques actuarielles pour calculer la fréquence, le coût et les conséquences de la plupart des événements couverts par une assurance. Ils en déduisent la probabilité et la gravité de chaque événement et calculent ainsi l'indemnité qui pourrait être payée puis la prime, qui est la contrepartie versée par l'entreprise concernée à l'assureur en échange du transfert du risque à la société d'assurance. Il apparaît immédiatement qu'il n'y a que peu de rapports entre assurer des voitures, qui circulent à des millions d'exemplaires et pour lesquelles on dispose de données à foison, et assurer un alunissage ou une centrale nucléaire, pour lesquels les données actuarielles sont beaucoup plus rares. En matière d'assurance, lorsque les données sont rares, l'assureur complète les données issues de l'historique d'exploitation par des modèles théoriques de la probabilité de sinistre et par des modélisations internes de

l'utilisation du capital. La connaissance du coût financier des événements est très utile aux assureurs pour calculer les primes.

Afin de calculer la prime avec précision, l'assureur a également besoin de connaître la valeur exacte de ce qui risque d'être perdu. Il ne peut pas s'agir seulement des conséquences d'un seul événement, mais de l'accumulation de pertes cumulées de même origine mettant en jeu plusieurs polices d'assurance. La certitude de cette exposition au risque est donc vitale pour l'assureur et la connaissance du montant des pertes possibles est un élément essentiel du calcul de la prime.

### ***L'application des principes de l'assurance aux principes figurant dans les Conventions sur la responsabilité civile nucléaire***

Forts de ces quelques connaissances sur l'assurance et ses principes de base, examinons comment ces principes s'appliquent à l'assurance nucléaire et en quoi, comme nous l'avons vu, cette assurance est d'un type bien particulier. Les principes de l'assurance s'appliquent de la même manière au nucléaire et à l'assurance automobile même si l'accent n'est pas mis sur les mêmes problèmes. En premier lieu, l'obligation de fournir une garantie financière est indispensable si l'on veut que l'exploitant dispose des fonds nécessaires pour payer d'éventuelles indemnités. Cette obligation est également à la base du principe de l'intérêt assurable par lequel l'obligation faite à l'exploitant de disposer d'une garantie sous forme d'assurance est ce qui devient l'objet de l'assurance. Notons que les dommages nucléaires comprennent les dommages occasionnés par les actes de terrorisme (les conventions n'excluent que les dommages de guerre), ces dommages peuvent donc faire l'objet d'une indemnisation. Suite aux attentats de 2001 aux États-Unis, l'assurance des installations nucléaires contre le risque terroriste est à l'heure actuelle beaucoup plus importante (voir *supra*) ; cela étant, la plupart des centrales nucléaires sont conçues pour résister à presque tous les événements externes.

En matière d'assurance, la **canalisation de la responsabilité** est obtenue en incluant une clause d'exclusion des risques de contamination radioactive dans la plupart des polices d'assurance non-vie, c'est-à-dire celles souscrites par les entreprises, les particuliers et les habitations situées hors des sites des centrales nucléaires. Si vous lisez attentivement les fameuses clauses écrites en petits caractères sur vos contrats d'assurance, vous êtes quasiment sûrs de trouver cette exclusion. Grâce à elle, les assureurs peuvent proposer à l'exploitant d'un site nucléaire une assurance responsabilité civile nucléaire qui couvre toutes les responsabilités qui résultent des obligations du site à l'égard des tiers (toute personne située hors du site nucléaire). Ils ont en effet la certitude que la seule responsabilité qu'ils devront assumer en cas d'accident

nucléaire causant des dommages à l'extérieur du site est celle qui correspond à la police de responsabilité civile nucléaire de l'exploitant. De cette manière, les assureurs ne risquent pas d'être exposés au risque du fait de l'existence de polices d'assurance garantissant les habitations, les véhicules ou les usines aux abords du site et sont donc en mesure de calculer assez précisément la perte totale qu'occasionnerait l'événement. Sans cette exclusion, le montant des demandes d'indemnisation et le coût financier pourraient atteindre des sommets et résulter d'assurances souscrites sur tous les continents. Une telle situation constituerait une menace pour la santé financière de l'assureur.

De même, dans la plupart des pays, les sous-traitants et les fournisseurs de l'exploitant nucléaire signent des clauses d'exclusion ou des clauses d'exonération de responsabilité, ce qui concentre la responsabilité sur l'exploitant. Cependant, aux États-Unis – nous y reviendrons – la situation est différente car, dans certaines circonstances, le sous-traitant peut être responsable. D'ordinaire, la subrogation permettrait aux assureurs de se substituer à un exploitant qui a subi une perte et de réclamer des dommages-intérêts à des tiers (par exemple, des sous-traitants qui travaillent sur le site) qui auraient pu être responsables de l'accident. Dans le domaine nucléaire, la subrogation ne s'applique pas car la responsabilité de l'exploitant est objective (cf. ci-dessous). Ces exclusions figurent donc également sur les polices d'assurance des sous-traitants. Grâce à tous ces mécanismes, il n'existe qu'une seule source d'exposition au risque et de demandes d'indemnisation, ce qui est primordial pour obtenir la participation du marché de l'assurance privée à l'assurance des risques nucléaires : cela permet aux assureurs de maîtriser les risques et les pertes financières et aux victimes d'un accident de savoir de façon certaine comment et à qui elles doivent adresser leurs demandes d'indemnisation.

Nous avons déjà vu que la responsabilité de l'exploitant est **objective**. Devant la complexité de l'exploitation d'une installation nucléaire et l'ampleur potentielle des dommages il a été décidé, dès l'aube de l'industrie nucléaire, que la responsabilité de l'exploitant serait objective et absolue ; l'exploitant ne peut opposer aucun argument aux victimes et doit toujours les indemniser indépendamment de toute faute ou négligence. Cette responsabilité objective faisait partie du « marché » conclu dès la naissance de l'industrie nucléaire : en échange de cette responsabilité, l'exposition de l'exploitant était limitée financièrement et temporellement. L'insertion de clauses excluant le risque de contamination radioactive dans la plupart des polices d'assurance non nucléaires met en évidence le fait que la responsabilité d'une personne doit être engagée. L'instauration de la responsabilité objective signifie que cette personne est toujours l'exploitant du site nucléaire.



Grâce à la **limite financière** de responsabilité de l'exploitant, contrepartie du « marché », l'exploitant connaît son exposition financière aux accidents nucléaires. De plus, comme nous l'avons montré précédemment, cette limite, associée à l'exclusion du risque de contamination radioactive, est également de première importance pour les assureurs qui peuvent ainsi calculer le coût d'un événement et le comparer à la prime. Il s'agit de l'indemnisation et, s'il était impossible d'en évaluer le montant, il serait également impossible de calculer les primes ou de déterminer les capitaux nécessaires pour faire face à une exposition illimitée : les assureurs ne pourraient, en pareil cas, proposer d'assurance.

L'autre moyen essentiel permettant de limiter l'exposition est la **limite temporelle**. À l'heure actuelle, toute demande d'indemnisation de dommages nucléaires doit être déposée aux assureurs dans un délai de dix ans à compter de l'événement, car, au-delà de cette période, l'incertitude quant à l'origine du sinistre empêche d'en établir la cause. La fréquence d'un grand nombre de maladies courantes augmentant avec l'âge, les exploitants de site nucléaires comme les assureurs peuvent être sollicités par des personnes qui estiment, par exemple, que leur cancer résulte du fait qu'ils habitent à proximité d'une installation nucléaire. Du point de vue de l'assureur, il y a un autre élément à prendre en compte : plus on s'éloigne temporellement de l'événement, plus il sera difficile de faire exécuter les engagements de l'assureur en raison d'une fusion, d'un dépôt de bilan ou d'une cessation d'activité. Ainsi, un délai plus court représente pour les victimes une meilleure garantie d'être indemnisées. À l'heure actuelle, les pools nucléaires fournissent pratiquement toutes les garanties requises par les conventions de responsabilité ; cependant, la période de dix ans reste le délai maximum disponible sur le marché de l'assurance privée, bien que certaines législations nucléaires disposent que les demandes d'indemnisation peuvent être déposées au-delà de cette limite.

D'autres dispositions des conventions protègent à la fois les exploitants et les assureurs faisant ainsi en sorte que le mécanisme actuel d'indemnisation financière fonctionne complètement pour tous les sites nucléaires. Par exemple, la clarté quant aux définitions applicables et aux problèmes de compétence est essentielle dans tout contrat. L'assurance nucléaire ne fait pas exception. Après tout, le moment où il est le plus probable qu'un contrat sera réexaminé est le moment où l'une des parties déposera une demande d'indemnisation. Dans ce contexte, l'existence de définitions et de termes précis sera extrêmement utile aux deux parties. En matière de responsabilité civile nucléaire, il importe de garder à l'esprit que, suite à un accident nucléaire grave, un mécanisme d'indemnisation simple et rapide est indispensable.

## *Statistiques des assureurs quant aux sinistres majeurs*

Le rapport de 1957 sur le risque nucléaire établi par un comité d'assureurs au Royaume-Uni suscita un grand intérêt dans les médias. Dans son introduction, le rapport relevait que la fission nucléaire présentait des risques inconnus. Le rapport soulignait également que « l'ampleur de la perte potentielle... dans une zone relativement petite, conjuguée à l'étendue des risques auxquels les tiers sont exposés du fait de la production nucléaire imposent au marché (de l'assurance) de trouver de nouvelles solutions s'il veut pouvoir offrir une couverture d'assurance suffisante [à l'industrie nucléaire] ». La portée et le sérieux de ce rapport, qui a été largement diffusé, ont permis aux assureurs de jouer un rôle important à la fin des années 50, au moment où le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres États européens élaboraient leur législation nucléaire. Ainsi, au Royaume-Uni, la première loi qui prévoit la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant et un montant d'indemnisation fixe pour les victimes s'intitule le *Nuclear Installations (Licensing and Insurance) Act*. Cela montre la coopération étroite dont ont fait preuve les marchés d'assurance de ces pays lors de l'élaboration des régimes de responsabilité civile nucléaire. Remarquons également que certains des principes à la base des Conventions de Vienne et de Paris étaient inscrits dans certaines lois votées, en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Suède. On peut même dire que bon nombre des principes qui figurent dans les Conventions résultent des préoccupations du marché de l'assurance de cette époque.

Depuis la constitution des premiers pools nucléaires dans les années 50, les assureurs ont conçu leurs produits en fonction de la demande du secteur nucléaire et de l'évolution du marché de l'assurance de dommages. Au fil des décennies, la capacité d'assurance nucléaire s'est également accrue même si le spectre récent du terrorisme à grande échelle a quelque peu refroidi l'enthousiasme des assureurs.

En dépit de nombreux commentaires d'assureurs déplorant les sinistres, le fait est que ces derniers (s'ils sont à redouter) sont riches d'enseignements pour l'assurance mais aussi pour le secteur nucléaire. Un grand nombre de petits sinistres, surtout les deux accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl ont permis aux assureurs d'améliorer les produits d'assurance proposés et de mieux comprendre la complexité de ce secteur. Ces derniers ont ainsi été en mesure de définir l'attitude à adopter en cas d'accident nucléaire majeur.

L'explosion du réacteur de Tchernobyl a montré à quelle vitesse la contamination radioactive peut se propager lors d'un grave accident. Même si la centrale de Tchernobyl n'était pas assurée, on estime que le coût économique total de la catastrophe a dépassé USD 50 milliards. Plus de 100 000 personnes

évacuées ont dû être relogées et, au total, plus de 600 000 personnes ont participé aux opérations de décontamination. La contamination radioactive s'est propagée à toute l'Europe et a provoqué de graves perturbations de l'approvisionnement et de la consommation alimentaire sur une zone très étendue, atteignant même la France et le Royaume-Uni. Il est difficile d'établir une estimation définitive du nombre de personnes qui seront des victimes directes de l'accident. En réalité, l'incidence des cancers et le nombre total de morts ont tous deux été relativement faibles. Cependant l'accident constitue l'épisode le plus sombre de l'histoire de l'industrie nucléaire et est, aujourd'hui encore, brandi par les opposants au nucléaire comme une conséquence inacceptable de l'énergie atomique.

À l'inverse, l'accident qui a eu lieu dans la centrale nucléaire de Three Mile Island en 1979 a causé assez peu de dommages à l'extérieur du site. Les deux accidents furent la conséquence d'erreurs humaines et ont provoqué la fusion du cœur, mais, dans le cas de Three Mile Island, le cœur fondu put heureusement être retenu dans l'enceinte de confinement construite autour du réacteur. Toutes les mesures prises après l'accident ont été adoptées à titre de précaution, y compris l'évacuation de 11 000 personnes et le versement, par les assurances, d'une indemnité aux personnes qui ont subi un préjudice à cause de l'accident. Toutefois, cet événement était couvert et a provoqué le versement de l'indemnité la plus élevée qui ait jamais été payée à un exploitant nucléaire : l'assurance de dommages matériels couvrant la centrale elle-même et l'assurance responsabilité civile furent toutes deux mises en jeu, avec dans le premier cas une perte totale.

Ces deux accidents sont, à ce jour, les seuls cas au monde de grave défaillance d'un réacteur nucléaire. Signalons qu'aujourd'hui, en raison de l'évolution de la conception des réacteurs, les conséquences d'un accident sur l'environnement d'un site seraient beaucoup moins importantes qu'à l'époque et, en tout cas, sans commune mesure avec celles de l'accident de Tchernobyl. Grâce aux balisages de sécurité, les conséquences d'un accident pourraient bien être circonscrites dans un rayon de 8 à 16 km autour de la centrale. Le dispositif matériel et financier nécessaire doit néanmoins être en place pour le cas où ce type d'accident se reproduirait. C'est pour parer à cette éventualité que les assureurs nucléaires doivent constamment disposer des fonds suffisants afin de pouvoir indemniser immédiatement les victimes d'une catastrophe.

### *Sélection des risques*

Nous avons vu plus haut que l'accident de Tchernobyl n'était pas couvert par une assurance. Pour quelles raisons ? Parce que les assureurs doivent

sélectionner les risques avec soin afin de préserver leur situation financière ; il est par conséquent faux de penser que toute centrale nucléaire est automatiquement assurable. Avant que des assureurs nucléaires puissent accepter un nouveau risque de responsabilité civile, certaines conditions doivent être remplies. Les plus importantes sont les suivantes :

- Le cadre juridique doit être adapté. Le droit national doit, par exemple, respecter les principes figurant dans l'une des conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire.
- La centrale elle-même doit être dans un état technique satisfaisant et être contrôlée efficacement par une autorité indépendante.
- Il doit y avoir, dans le pays, un secteur de l'assurance capable de gérer les sinistres et suffisamment solvable pour pouvoir représenter localement et de façon fiable les marchés internationaux de l'assurance.
- L'économie locale doit être largement libérale, et il ne doit pas y avoir d'obstacles au commerce international.

Si le site remplit ces conditions, les assureurs commencent à évaluer la probabilité et la gravité d'un sinistre en responsabilité civile en utilisant une forme de modèle de classement. Ces modèles permettent d'évaluer tous les facteurs influant sur le risque – comme l'emplacement, le type ou mode d'exploitation du réacteur, l'exposition aux risques naturels ou la densité de population autour du site. Grâce à ces informations, il est possible d'établir le montant de la prime. La modélisation est très fréquemment utilisée dans le secteur des assurances, notamment pour des événements catastrophiques comme des accidents nucléaires, des tempêtes ou tremblements de terre, dont la fréquence n'est pas aussi élevée que celle d'autres risques.

Si l'assurance avait été obligatoire en 1986, la centrale de Tchernobyl n'aurait pas rempli les conditions nécessaires pour être assurée : il n'existait pas de marché privé de l'assurance dans le pays à l'époque, la centrale était techniquement défectueuse et la législation nationale n'était pas suffisamment élaborée pour satisfaire aux exigences des assureurs.

### ***Pourquoi les assureurs sont-ils sereins vis-à-vis des risques nucléaires ?***

Les assureurs assurent des sites nucléaires depuis plus de 50 ans et, pendant cette période, le marché de l'assurance privée a beaucoup contribué au développement de l'industrie nucléaire. D'où vient ce soutien des assureurs ? On pourrait penser que, après les bombardements atomiques sur le Japon, beaucoup d'assureurs jugeraient impensable de s'intéresser au risque nucléaire et auraient une perception de ce risque trop mauvaise pour persuader leurs

actionnaires de le couvrir. En fait, la transposition des principes fondamentaux des conventions internationales en droit national, et, *in fine*, leur inclusion dans les polices d'assurance, ont permis au marché privé de prendre part à l'assurance des risques nucléaires. La sécurité financière qui résulte d'une connaissance précise de la somme d'argent que l'on peut perdre, du moment où l'on peut la perdre, du bénéficiaire du paiement et des raisons précises de ce paiement est absolument capitale en matière d'assurance.

À la suite des contentieux d'assurance lié aux attentats contre le *World Trade Centre* en 2001, les assureurs ont plus que jamais pris conscience de l'extrême importance de la clarté et de la précision des contrats. Au moment des attentats, les clauses de certaines polices d'assurance n'étaient pas complètement fixées même si le client était assuré. Lors d'un procès qui a fait grand bruit, la justice a dû décider ce qui était réellement assuré et, depuis lors, les sociétés et les marchés d'assurance du monde entier sont plus que jamais déterminés à améliorer la clarté et la précision des contrats. De plus, ces attentats ont davantage sensibilisé les assureurs aux conséquences possibles d'une accumulation de risques liés à plusieurs activités différentes qui se réalisent lors d'un même événement. Ces deux problèmes étaient déjà compris dès l'origine de l'assurance nucléaire, de sorte que les principes des conventions nucléaires et les dispositifs d'assurance nucléaire sont en phase avec toutes les évolutions réglementaires actuelles du marché de l'assurance. *In fine*, si jamais les assureurs devaient verser une indemnité au titre d'une police de responsabilité civile en raison d'un événement survenu dans une centrale nucléaire, le montant de l'indemnité serait connu car les assureurs peuvent plafonner leur engagement financier. Un dernier élément explique l'intérêt des marchés d'assurance pour les risques nucléaires : comme nous l'avons vu, il n'y a eu que très peu d'accidents nucléaires graves, dont un seul, celui de Three Mile Island, était couvert par une assurance qui incluait la perte totale.

Les assureurs ont donc trouvé leur compte en assurant la RC nucléaire, même si les fonds accumulés au fil des ans pourraient être intégralement dépensés en cas d'accident nucléaire majeur. De plus, pour fournir les capitaux nécessaires au développement de l'assurance nucléaire, les assureurs exigent un certain prix, quelle que soit la sinistralité.

### ***Comment les choses fonctionnent-elles dans les pays qui n'ont pas adhéré aux conventions ?***

Tous les pays n'ont pas adhéré aux conventions sur la responsabilité civile nucléaire, or nous avons vu que, pour que le marché de l'assurance privée s'intéresse au secteur nucléaire, la législation nucléaire doit s'inspirer des principes des conventions, comme la canalisation de la responsabilité, les

limites financières et temporelles et des définitions claires. Voici deux exemples de pays où le secteur nucléaire occupe une place importante et qui n'ont pas adhéré au régime actuel des conventions.

**États-Unis :** aujourd'hui les États-Unis exploitent environ le quart des centrales nucléaires en activité dans le monde. Leur action dans ce domaine a donc un impact sur l'industrie nucléaire du monde entier. En 1954, la section 170 de la première version de l'*Atomic Energy Act* contenait certaines dispositions concernant l'indemnisation et la limitation de la responsabilité. Or, en 1957, un projet de loi portant modification de l'*Atomic Energy Act* fut déposé par deux membres du Congrès, MM. Price et Anderson. Le *Price Anderson Act* éponyme devint alors la première législation américaine sur la responsabilité civile nucléaire. Cette loi impose à l'exploitant de disposer de fonds suffisants pour pouvoir honorer ses obligations financières en s'assurant. La responsabilité n'est pas directement canalisée sur l'exploitant, mais ces fonds doivent servir à l'exploitant comme à tous ses fournisseurs de biens et de services. En réalité, ces fonds couvrent la responsabilité civile de toute personne qui peut avoir une part de responsabilité dans un accident nucléaire. Par conséquent, la responsabilité est objective, économiquement canalisée sur le site, son exploitant et l'assureur. De cette manière, la responsabilité est encore canalisée au bénéfice des victimes. Il y a donc peu de différences entre ces dispositions et les mécanismes de canalisation prévus par les conventions.

En 1975, l'industrie nucléaire a mis en place un deuxième niveau de protection financière qui est venu s'ajouter aux dispositifs d'assurance. Tout exploitant de site nucléaire devait payer une somme d'argent supplémentaire, appelée « prime rétroactive », afin de pouvoir indemniser les victimes en cas d'accident grave. Si cette réserve financière est intégralement consommée, le gouvernement fédéral interviendra et réglera le supplément nécessaire. Aujourd'hui, l'industrie nucléaire et les assureurs sont en mesure de verser USD 11.9 milliards d'indemnisation initiale.

La responsabilité de l'exploitant n'est pas totalement objective, mais, il suffit, pour qu'elle le devienne, que l'autorité de sûreté décrète l'état de catastrophe nucléaire. Les polices d'assurance RC nucléaires américaines ne couvrent que les dommages corporels et les dommages matériels à l'extérieur du site causés par des substances nucléaires à l'emplacement défini par le contrat. Aujourd'hui, la limite d'indemnisation est de USD 375 millions, somme qui comprend les frais et charges (contrairement aux conventions). À l'heure actuelle, les polices d'assurance américaines excluent les frais de décontamination qui peuvent être imposés par décret ou arrêté ministériel, les seules exceptions à cette exclusion étant les frais de décontamination lorsque la

pollution a été occasionnée par un « événement nucléaire extraordinaire » ou les accidents de transport tels qu'ils sont définis dans la loi.

Le *Price Anderson Act* n'est applicable que pour une durée déterminée et doit être reconduit régulièrement. En août 2005, cette loi a été reconduite une nouvelle fois par le Congrès américain et est maintenant applicable jusqu'en 2025.

En août 2006, le Sénat américain a accepté la ratification de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC). C'est la première fois que les États-Unis adhèrent à une convention internationale sur la responsabilité civile nucléaire. Cette décision historique va sans doute faire progresser l'harmonisation du régime mondial de responsabilité civile nucléaire. L'instrument de ratification a été déposé auprès de l'AIEA le 28 mai 2008.

**Japon** : avec plus de 54 réacteurs en activité dans le pays et des fabricants de composants nucléaires très actifs à l'étranger, le secteur nucléaire japonais a un réel poids au niveau mondial. La loi en vigueur au Japon est la loi n° 148 (telle qu'elle a été modifiée ultérieurement) datant de 1961 et se conformant en grande partie aux conventions internationales. Elles affirment la responsabilité objective de l'exploitant. Il n'y a pas de limite financière à cette responsabilité, même si l'exploitant est obligé de disposer d'une garantie financière via une assurance, un cautionnement ou un mécanisme équivalent d'un montant de YEN 120 milliards (environ USD 1.3 milliard en juin 2010). En raison de l'activité sismique de l'archipel nippon, l'État indemnise les exploitants nucléaires en cas de tremblement de terre ou d'éruption volcanique. Cela signifie que les assureurs et les exploitants n'ont pas à tenir compte de ces catastrophes naturelles. Le fait que le régime de responsabilité japonais applique dans les grandes lignes les principes des conventions permet aux assureurs d'offrir aux exploitants la couverture complète exigée par la loi.

Les exemples du Japon et des États-Unis montrent que les régimes de responsabilité ne sont pas identiques partout. Faute d'une véritable harmonisation, les assureurs ont dû adapter leurs produits aux conditions des marchés nationaux où les conventions ne s'appliquent pas. Cependant, partout où les assureurs proposent des garanties financières à une industrie nucléaire nationale, leur objectif est de s'assurer que les principes généraux de responsabilité civile que nous avons brièvement présentés sont repris par la législation nationale et soutenus par le marché de l'assurance du pays. Il est difficile sans cela au marché international d'offrir des garanties financières.

## *Révision des Conventions de Vienne et de Paris et assurance*

Après avoir évoqué les principaux aspects et principes des conventions initiales sur la responsabilité civile nucléaire, il semble opportun de s'intéresser aux révisions des conventions qui ont été adoptées en 1997 (dans le cas de la Convention de Vienne) et 2004 (dans celui de la Convention de Paris et la Convention complémentaire de Bruxelles).

L'objectif principal des États participants était de réviser ces conventions en imposant une indemnisation plus importante à davantage de victimes et qui porterait sur un éventail de dommages nucléaires plus large. Certaines de ces mises à jour ont donné naissance à des problèmes pour les marchés de l'assurance. Deux aspects de ces révisions préoccupent plus particulièrement les assureurs : l'introduction de dommage environnemental et la prolongation de la limite temporelle.

**Dommage environnemental** : Sur tous les marchés d'assurance (et pas seulement l'assurance nucléaire), les assureurs sont actuellement réticents à proposer une assurance qui couvre certains aspects des dommages environnementaux, notamment les dommages causés à la biodiversité, car les statistiques sur l'évolution possible du montant des sinistres sont rares. En outre, proposer de telles garanties, dans une société de plus en plus judiciairisée et obnubilée par la réparation, où l'expérience des demande d'indemnisation est pour certains pays assez limitée en la matière, présente un risque pour les assureurs. Avoir étendu, dans les conventions sur la responsabilité civile nucléaire, la notion de dommage nucléaire pour y inclure la notion de dommage à l'environnement constitue un changement notable par rapport aux textes d'origine. Ce saut dans l'inconnu signifie pour les assureurs une perte importante de cette certitude qui les avait attirés dans le secteur nucléaire. Des assurances responsabilité civile environnementale complètes sont aujourd'hui commercialisées mais en petit nombre et pour des secteurs industriels moins complexes, qui n'ont pas un passif environnemental trop lourd. Sans données disponibles sur des secteurs industriels plus risqués et mal considérés (comme le nucléaire), déterminer le montant de la prime pour un type de dommage mal connu est difficile. C'est pourquoi, jusqu'à présent, les assureurs ont été extrêmement réticents à couvrir ces dommages moins bien définis. Cependant, en la matière, l'expérience et les connaissances devraient s'enrichir et, si les assureurs ont par ailleurs la possibilité de limiter leur couverture aux accidents ou aux dommages pour lesquels la contamination dépasse un certain seuil, ces restrictions et d'autres du même type permettront sans doute aux assureurs de proposer prochainement une garantie limitée.



**Prolongation de la limite temporelle :** nous avons déjà expliqué pourquoi il est difficile aux assureurs de déterminer le montant de la prime si une demande d'indemnisation peut être déposée plus de dix ans après l'événement. Jusqu'à présent, la possibilité à l'échelle mondiale de demander réparation au-delà de ce délai n'a été reconnue que dans certains cas isolés, par exemple en matière de dommages corporels ou de décès, de nombreux pays autorisent d'ores et déjà le dépôt d'une demande d'indemnisation jusqu'à 30 ans après l'événement. Cependant, ces pays disposent également qu'au-delà de dix ans, toute demande d'indemnisation doit être adressée à l'État, qui doit alors gérer les éventuels problèmes de société soulevés par ces demandes. Avec l'entrée en vigueur des révisions, la prescription quant aux demandes en matière de décès ou de dommages corporels passera à 30 ans. Par conséquent, les assureurs devront donc coopérer avec les États pour s'assurer qu'une couverture adéquate est fournie et que l'équilibre entre la nécessité de verser une indemnisation en cas d'accident et les demandes plus vagues que produit notre société judiciarisée, est trouvé.

**Autres évolutions liées à la révision des conventions :** le Japon impose aujourd'hui aux exploitants le plafond le plus élevé du monde, aux alentours de USD 1.3 milliard, au cours actuel du dollar. Cette exigence est compatible avec la capacité d'assurance actuelle du marché mondial de l'assurance, mais c'est la large variabilité internationale des limites qui est plus problématique. En Chine, la limite actuelle n'est que de USD 45 millions, néanmoins les sociétés membres des pools d'assurance nucléaire devront disposer de fonds suffisants pour pouvoir assurer le versement correspondant à la limite d'indemnisation la plus élevée, celle du Japon. Or cette variabilité des plafonds d'indemnisation se répercute à la fois sur l'utilisation du capital et sa rentabilité, autant de facteurs susceptibles de modérer l'enthousiasme des assureurs désireux de couvrir ce type de risque. Proposer une assurance RC nucléaire compte tenu de la disparité et du faible nombre des limites constitue de ce fait un défi. Les choses seraient plus simples pour les assureurs si chaque pays imposait une limite de USD 1.3 milliard, car les sociétés d'assurance seraient alors certaines que les capitaux exigés seraient bien utilisés, contrairement à la situation actuelle et sa grande disparité de limites. La révision de la Convention de Paris prévoit une nouvelle limite de EUR 700 millions, (environ USD 860 millions au mois de juin 2010) ; il s'agit d'un premier pas important vers l'harmonisation des montants d'indemnisation disponibles, et cela a été salué par les assureurs même si proposer une telle limite peut relever du défi dans certains pays, notamment ceux où le risque de terrorisme est jugé plus élevé qu'ailleurs.

Une question fréquemment posée est celle de savoir si la révision des Conventions constitue un progrès en matière d'harmonisation du droit : en effet, vous vous souvenez peut-être que cette harmonisation est un des objectifs

essentiels des conventions. De prime abord, la réponse est oui, même s'il reste du chemin à parcourir étant donné que plus de la moitié des réacteurs dans le monde ne relèvent toujours pas du régime de responsabilité prévu par les conventions. La récente adhésion des États-Unis à la Convention sur la réparation complémentaire (CRC) est peut-être le signe que d'autres pays non signataires vont enfin adhérer prochainement à une des Conventions au moins. Cependant, il faut souligner que, du point de vue de l'assureur, le champ d'application de la CRC présente également des aspects gênants car elle repose sur les mêmes principes de responsabilité que les Conventions de Paris et de Vienne révisées.

### *Nouvelles constructions nucléaires et déclassement*

Ces dernières années, on est passé d'une industrie nucléaire en grande partie aux mains de l'État à une situation où des capitaux privés contribuent fréquemment au financement des activités des exploitants nucléaires comme le déclassement, la prolongation de la durée de vie des centrales ou encore la construction de nouvelles installations nucléaires. Conséquence de la complexité accrue de ces structures de capital, une clarification des droits et des obligations des diverses parties a été engagée, surtout en cas de participation de financiers ou d'autres entités qui ne connaissent pas très bien l'industrie nucléaire. Étant donné qu'à l'heure actuelle, la plupart des nouvelles constructions et toutes les opérations de déclassement se déroulent à côté de sites nucléaires existants ou sur ces sites mêmes, des consortiums industriels aux nombreux propriétaires se sont installés sur ces sites ou à proximité. Ce changement constitue un nouveau défi pour les assureurs nucléaires, qui jusqu'alors avaient rarement eu affaire à plus d'un exploitant sur un même site. Si un grave accident nucléaire avait lieu sur un site nucléaire existant, alors que la centrale fonctionne ou pendant des opérations de déclassement, même après l'introduction de limites de responsabilité plus élevées par les conventions révisées, les arrangements au titre de la responsabilité civile seraient loin de suffire à couvrir un nouveau site nucléaire situé à proximité et susceptible d'accueillir deux nouvelles tranches nucléaires d'une valeur pouvant atteindre USD 10 milliards une fois achevées. Les assureurs doivent donc avertir ceux qui financent de nouveaux projets nucléaires que l'indemnisation au titre de la responsabilité civile risque d'être assez limitée. Après épuisement du montant d'indemnisation prévu, les victimes d'un accident seront probablement indemnisées avant les investisseurs pour des raisons politiques. Pour certains projets de construction, une assurance complémentaire sera donc peut-être nécessaire. Ces exigences financières supplémentaires peuvent excéder les capacités du marché de l'assurance nucléaire, mais si les besoins en assurance sont clairement exprimés, les assureurs chercheront à les satisfaire.

Les activités de déclassement présentent également des défis pour les assureurs, car le travail que suppose la démolition d'une installation nucléaire comporte des risques différents pour ces derniers. Les contrôles, qui étaient effectués avec rigueur durant les années d'exploitation de la centrale, sont moins sévères et le profil de risque s'en trouve modifié. Les personnes travaillant à proximité des parties du site nucléaire qui sont toujours en activité doivent également faire preuve de vigilance.

Une fois fermé, le site doit continuer à bénéficier de l'assurance RC jusqu'à ce que l'autorisation d'exploitation lui soit retirée, même si la limite de garantie financière peut être abaissée pendant une partie de la période transitoire, compte tenu du faible niveau de risques.

Ainsi les nouvelles constructions et le déclassement nécessitent-ils une vigilance et un soutien constants des assureurs qui doivent veiller à ce que tous les tiers se trouvant aux abords d'un site nucléaire continuent à pouvoir être indemnisés correctement si nécessaire, quelle que soit l'activité en cours sur le site.

### *Assurance du risque de terrorisme*

L'ampleur des attentats du 11 septembre 2001 et d'autres attentats terroristes plus récents a modifié la perception du terrorisme dans l'opinion. Pour les assureurs, l'accumulation des éventuelles demandes d'indemnisation qui en résulte était absolument imprévisible, incalculable et menaçait la solvabilité de nombreuses sociétés d'assurance. En conséquence, les assureurs du monde entier ont réduit la couverture des actes de terrorisme.

**Qu'est-ce que le terrorisme ?** Le concept de « terrorisme » est défini comme l'usage de la violence ou la menace d'en faire usage pour atteindre des objectifs politiques, religieux, ethniques, idéologiques ou d'autres fins similaires. Les victimes comprennent le terrorisme comme une série d'actes de violence illégaux, préparés soigneusement et en secret, qui sont dirigés contre l'ordre politique et social en place et qui traumatisent le grand public dans son ensemble ou du moins une partie. Le terrorisme diffère des crimes violents de droit commun par son intention explicite de marquer l'opinion et/ou d'influencer un gouvernement ou une organisation gouvernementale. Les caractéristiques du terrorisme, qui figurent ci-dessus en italique, se retrouvent aujourd'hui dans la plupart des contrats d'assurance. Les assureurs se servent de ces définitions soit pour exclure complètement le terrorisme, soit, plus fréquemment, pour limiter leur exposition aux risques d'actes de terrorisme.

**Terrorisme et assurance nucléaire :** Jusqu'à une période récente, le risque d'attentat terroriste n'était pas expressément exclu des polices d'assurance nucléaire. Les assureurs de l'industrie nucléaire ont toujours dû accepter l'éventualité qu'un accident cause des dommages catastrophiques. Il y a toujours eu une menace latente d'attentats de la part des antinucléaires et, à cet égard, la menace terroriste ne peut être considérée comme un phénomène complètement nouveau pour les assureurs. Ce qui est nouveau, ou tout au moins qui n'était pas envisagé comme scénario possible jusqu'à présent, est le risque que se produise une série d'attentats simultanés visant plusieurs installations nucléaires, et dont la conséquence serait une perte totale au titre des assurances dommages matériels et responsabilité civile. En raison du fonctionnement international des pools, suivant le nombre de cibles attaquées simultanément, un tel événement pourrait mettre en péril non seulement le ou les pools concernés mais aussi l'ensemble du système. Le fait que les installations nucléaires comptent parmi les cibles potentielles du terrorisme accentue cette menace. Par conséquent, à la suite des évolutions intervenues sur le marché de l'assurance non nucléaire, les assureurs nucléaires ont dû revoir leur exposition au terrorisme nucléaire.

**Assurance de dommages matériels nucléaire :** Le changement notable apporté aux contrats d'assurance dommages a été de restreindre la possibilité de verser les montants maximum d'indemnisation en cas de sinistre dû au terrorisme. Dans certains pays, ce risque a même été complètement exclu des contrats. Cette évolution a été observée dans presque tous les États où il n'existait pas de mécanisme spécifique et commun d'assurance du terrorisme. Dans les pays où de ces mécanismes existaient déjà, souvent avec le soutien de l'État (notamment en Afrique du Sud, en Espagne, en France et au Royaume-Uni), ils ont été adaptés pour y inclure l'assurance nucléaire.

**L'assurance de responsabilité civile nucléaire et les conventions :** Le lien entre les conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire et l'assurance nucléaire a compliqué la situation en matière de couverture de la RC nucléaire. Dans les versions initiales et révisées des Conventions de Paris et de Vienne, l'exploitant et, indirectement, l'assureur, ne sont pas responsables des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire si cet accident est directement dû à des « actes de conflit armé, d'hostilités, de guerre civile [ou] d'insurrection ». Dans l'exposé des motifs de la version initiale de Convention de Paris, il est fait référence à « un accident nucléaire dû à certains troubles de caractère international comme les actes d'un conflit armé ou d'hostilités, de caractère politique comme la guerre civile ou l'insurrection [...] [qui] mettent en jeu la responsabilité de la nation dans son ensemble ». Même s'il y avait des divergences de vues entre les parties contractantes à la Convention pour savoir si cette exclusion recouvrait le terrorisme international, l'opinion dominante

était qu'on ne pouvait le supposer. Ainsi, en matière d'assurance RC nucléaire, on ne pouvait considérer que l'exclusion des risques de guerre, qui s'applique à tous les contrats d'assurance sans exception, incluait le terrorisme malgré l'ampleur des récents attentats terroristes. En outre, les mécanismes existants mentionnés plus haut, qui ont été mis en place pour l'ensemble du marché, ne se sont jamais appliqués à l'assurance RC. Par conséquent, l'assurance de responsabilité civile nucléaire n'est pas aussi universelle que les assurances de dommage nationales.

**Situation actuelle de l'assurance RC du terrorisme nucléaire :** La possibilité de disposer de capacités d'assurance suffisantes pour couvrir les actes de terrorisme jusqu'à la limite d'assurance prévue par la loi dépend de conditions propres au pays concerné. Sauf dans quelques États qui sont jugés extrêmement exposés au terrorisme ou qui ont adopté une limite d'assurance obligatoire supérieure à la moyenne des autres pays, le risque de terrorisme est encore couvert par la majorité des polices d'assurance RC nucléaires. La raison principale en est que les limites de responsabilité légales restent assez basses. Néanmoins, dès que les limites financières de responsabilité prévues par la révision des conventions sur la responsabilité civile nucléaire et les législations nationales augmenteront, certains pools pourraient manquer de capacités pour assurer le risque de terrorisme. En outre, les capacités qui existent aujourd'hui ne sont pas constantes. Un attentat terroriste de grande ampleur, qui ne sera pas nécessairement un attentat nucléaire, pourrait inciter les assureurs à se retirer du marché de l'assurance du risque de terrorisme.

Certes, les assureurs sont désireux et capables de prendre leur part de responsabilité. Cependant ils doivent également préserver leur solvabilité à long terme et leur pérennité, évitant ainsi à l'économie mondiale les perturbations qu'engendrerait leur effondrement. Les États auraient de bonnes raisons de maintenir l'assurabilité du risque d'attentat terroriste international. L'une d'entre elles, importante, est que les pays démocratiques ont la responsabilité, en vertu de leur Constitution, de garantir l'ordre et la sécurité publics. S'ils ne parviennent pas à s'acquitter complètement de cette obligation, il leur faut au moins en payer une partie des coûts. Il semblerait que ce point soit acquis dans les pays où l'État participe à la couverture du risque de terrorisme.

### ***Transports nucléaires et responsabilité civile***

Avant d'examiner la responsabilité civile en matière de transports nucléaires, il importe de souligner l'importance vitale du transport pour le cycle du combustible nucléaire : le transport intervient entre toutes les étapes de ce cycle et tous les trajets nécessitent une assurance, certains nécessitent même des dispositions particulières, similaires à celles de l'assurance pour les installations

nucléaires. Cette section se concentrera sur les problèmes spécifiques de l'assurance RC en matière de transports nucléaires, qui ont souvent conduit les assureurs à moins s'engager bien que le risque réel soit beaucoup plus faible que celui de l'exploitation d'une centrale nucléaire.

Aux yeux de l'assureur, la première difficulté en matière de transports nucléaires est le faible volume des primes, surtout si on le compare à la limite d'indemnisation exigée, qui est assez élevée. Les trajets ne durent souvent que quelques jours et, le risque étant faible, les primes sont également faibles. Pourtant les assureurs savent qu'il leur faudrait effectuer des versements importants en cas de sinistre, et cette incohérence les dissuade d'assurer ces risques : ils ne peuvent pas du tout obtenir le retour sur investissement nécessaire. En second lieu, certaines législations ne définissent pas clairement l'identité de l'exploitant. Certaines entreprises de transport peuvent assumer la responsabilité du convoi en accord avec l'exploitant concerné. Pour l'assureur, il est indispensable que la responsabilité du convoi repose sur une seule personne bien définie : il ne doit y avoir aucun doute quant au responsable, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. En troisième lieu, la marche à suivre pour mettre sur pied une assurance de responsabilité est lourde et bureaucratique. Beaucoup d'États exigent des attestations de garantie financière avant qu'un chargement puisse partir. Ces attestations sont fournies par les assureurs mais nécessitent également un contreseing officiel. Ainsi, le fait de régler tous les détails nécessaires retarde parfois le transport. Ce mécanisme pourrait être amélioré en ayant davantage recours à l'électronique, mais les exigences bureaucratiques l'interdisent souvent. En dernier lieu, les assureurs redoutent d'avoir à traiter davantage de demandes d'indemnisation litigieuses en matière environnementale suite à la révision du régime des conventions, et pourraient ainsi cesser d'offrir des assurances RC nucléaires si aucune modification n'y est apportée.

Une autre spécificité de la responsabilité civile en matière de transports nucléaires est le « forum shopping » ; certains exploitants, conscients des disparités actuelles en matière de limites de garantie financière exigées par les États, font en sorte que l'exploitant qui bénéficie de la limite de responsabilité la plus basse reste propriétaire de la marchandise le plus longtemps possible, et paient ainsi la prime d'assurance la plus faible le plus longtemps possible. Pour les assureurs, ce mode de fonctionnement pose deux problèmes : il réduit le montant de la prime, déjà insuffisant, et les victimes potentielles risquent d'être injustement sous-assurées. Cependant, la Convention de Paris révisée, une fois en vigueur, mettra fin à ce système puisqu'elle impose une limite de responsabilité commune.

## *Les responsabilités des assureurs en matière de responsabilité civile nucléaire*

Même si la fréquence des accidents nucléaires majeurs est extrêmement faible, les assureurs ont cependant éprouvé le besoin de mettre en place l'infrastructure et la planification nécessaires pour pouvoir faire face à de tels accidents. Cette planification n'a pas que des raisons altruistes, elle est également motivée par des considérations financières car, dans presque tous les pays, c'est le capital des assureurs qui est mis à contribution en premier en cas d'accident majeur et c'est le rôle des administrateurs du pool de préserver ce capital et de s'assurer que tout paiement effectué est normal et complètement justifié. Tous les marchés d'assurance arrivés à maturité ont mis en place une organisation complexe, indépendante et efficace pour gérer les sinistres de nature catastrophique. Une myriade de spécialistes différents est prête à agir en cas d'événement catastrophique afin de s'assurer que le capital des membres du pool est préservé mais aussi que les victimes de l'accident soient indemnisées rapidement et à juste titre. Cette organisation sera extrêmement utile en cas d'accident nucléaire majeur ayant des conséquences hors site. Les demandes massives d'indemnisation obligeront à mobiliser des ressources dont seul dispose un pool nucléaire dont les membres représentent une part très importante du marché de l'assurance nationale, voire régionale. Ce pool doit pouvoir mettre en place des centres d'appels, des bureaux d'expertise et de règlement des sinistres ainsi que des locaux de stockages pour les dossiers. En outre, un grand nombre de pools nucléaires ont signé des accords bilatéraux transfrontaliers de gestion des sinistres, de telle sorte qu'un accident dont les conséquences se propagent par delà les frontières puisse être traité conjointement par les pools nucléaires concernés. Les assureurs peuvent mettre en place un service complet de gestion des sinistres. On sous-estime l'intérêt d'un tel dispositif car aucun sinistre majeur n'a eu lieu récemment, mais les assureurs ne seraient pas les seuls à en profiter. Les gouvernements devraient également songer à tout le bénéfice politique qu'ils peuvent tirer de ce dispositif en termes de gestion efficace et juste des conséquences d'une catastrophe nucléaire. Les assureurs prennent très au sérieux cette responsabilité de fourniture de service. La gestion d'un accident de grande ampleur exigera un engagement et une coopération très importants de la majorité des acteurs du marché de l'assurance au niveau régional pour pouvoir indemniser les victimes de manière juste, efficace et indépendante.

### **Conclusion**

L'assurance joue un rôle essentiel, quoique discret, dans la vie quotidienne de presque tous les êtres humains sur cette terre. Ce rôle elle l'accomplit de la même manière à l'égard de l'industrie nucléaire, même si le montant du risque est bien plus élevé. Nous espérons que cet article aura montré la relation unique

qui s'est établie entre l'industrie nucléaire et les marchés d'assurance mondiaux durant le demi-siècle écoulé grâce à une coopération et une compréhension mutuelle. Récemment, les révisions des conventions sur la responsabilité civile nucléaire ont remis en question les fondements de cette relation en définissant de nouveaux types de dommages. Il s'est révélé difficile au marché de l'assurance de couvrir certains risques résultant de ces changements. Cependant, plusieurs raisons permettent de conclure notre article sur une note d'optimisme. Le marché de l'assurance est l'un des marchés où l'intervention de l'État est la plus limitée à tous les niveaux. Par conséquent, il réagit très rapidement à tout changement en matière de rentabilité, de climat de l'investissement et de coût du capital ainsi qu'à toute évolution du cadre juridique. Même si la plupart des assureurs ne sont pas aujourd'hui en mesure de proposer des garanties suffisantes pour les nouveaux types de dommages définis par les conventions révisées, le marché évoluera, car les circonstances changent constamment. Après avoir initialement exclu les nouveaux types de dommages, le marché constate, depuis peu, une meilleure disposition des États à encadrer plus strictement certaines dispositions des conventions révisées. De leur côté, les assureurs commencent à mieux comprendre les tenants et les aboutissants de la couverture des risques environnementaux et certains vont chercher à intervenir sur ce marché. À plus court terme, les assureurs seraient mieux disposés à apporter des capitaux pour couvrir les nouveaux types de dommages si l'on instaurait des seuils qui, par exemple, définiraient clairement à partir de quel niveau il y a dommage nucléaire à l'environnement. Il semblerait que certains États envisagent d'établir ces seuils.

Les assureurs ont donc confiance dans la capacité du marché à proposer de nouvelles couvertures pour répondre aux révisions, grâce à une coopération avec les États et l'industrie nucléaire. La mise en œuvre de ces couvertures d'assurance favorisera un nouveau départ dans les relations qui existent depuis si longtemps entre les Parties prenantes et permettra au marché de l'assurance de rester un partenaire de l'industrie nucléaire, peut-être pour un demi-siècle encore et au-delà.



# Étude de cas de responsabilité nucléaire : Le Canal des trois destins

*par Norbert Pelzer*

*À la suite du chapitre consacré à la responsabilité en matière nucléaire, nous vous invitons à vous pencher sur les problèmes mis en évidence dans la présente étude de cas. Ceux qui rédigeront et soumettront leur solution à l'adresse [isnl@nea.fr](mailto:isnl@nea.fr) recevront des éléments de réponse fournis par le Dr. Norbert Pelzer.*

**F**ull Power Company (FPC) est la compagnie leader en matière de production d'électricité au Pays des nouvelles centrales. Elle exploite des centrales au charbon et au pétrole, des centrales hydroélectriques, ainsi que des centrales nucléaires. Bien qu'il existe une forte opposition à l'énergie nucléaire dans ce pays, le Gouvernement cherche à remplacer les centrales reposant sur le charbon et le pétrole par des centrales nucléaires. Le pays voisin du Pays des nouvelles centrales est Scientina. Scientina n'est pas engagé dans un programme nucléaire civil. Sur son territoire, une unique centrale hydroélectrique est exploitée ; sa consommation d'électricité repose sur des importations d'électricité du Pays des nouvelles centrales. Cependant, le centre de recherche nucléaire de Scientina, l'« Institut Hahn-Fermi » (HFI) est de renommée mondiale. HFI exploite un réacteur de recherche disposant d'une capacité de 10 MW. L'ensemble des centrales nucléaires exploitées dans le Pays des nouvelles centrales a été développé par HFI, qui est actuellement en train de construire un nouveau modèle de conception sûre pour le Pays des nouvelles centrales.

Le Canal des trois destins fut construit en 1760 lorsque le Pays des nouvelles centrales et Scientina ne formaient qu'un seul état, gouverné par un roi. Le canal a pour objectif une connexion courte et sûre depuis le palais principal du Roi – qui fait aujourd'hui partie de la capitale du pays des nouvelles centrales Megapolis – et de son palais d'été – qui fait aujourd'hui partie d'une résidence de vacances sur le territoire de Scientina, jusqu'à la mer. Lorsque le Royaume s'est scindé en deux états, le Canal est devenu constitutif de la frontière entre eux. Par un traité de 1885, les deux états ont consenti à ce que « la frontière de l'État se situe au milieu du Canal ». Ils se sont également accordés sur le fait d'administrer conjointement le Canal, de supporter ses coûts d'entretien et de créer une Force de police commune du Canal.

Pendant de nombreuses années, FPC a envoyé son combustible nucléaire usé vers l'installation de traitement *New Fuel and More* (NFM) au Pays de fourniture. Le combustible était transporté par voie ferroviaire vers l'un des ports du pays des nouvelles centrales, puis par bateau vers le Pays de fourniture. L'opposition anti-nucléaire a toujours utilisé ces transports afin d'organiser des manifestations contre l'utilisation de l'énergie nucléaire. Mais puisque les manifestations pacifiques n'ont pas entraîné une modification de la politique pro-nucléaire du Gouvernement, les opposants ont prévu d'empêcher le transport de combustible usé à venir en occupant les voies ferrées et en utilisant la violence si nécessaire. Le Gouvernement a donc décidé de procéder au transport du combustible vers le port, via le Canal et ce, de nuit, sans informer les médias. Mais dans la mesure où le Canal est étroit et ne convient pas au passage des navires de mer, les cinq containers Castor ont été chargés sur cinq barges, qui ont successivement quitté Megapolis à des intervalles de trente minutes. Le Gouvernement de Scientina a donné son accord à la procédure et utilisé cette opportunité pour transporter également des déchets radioactifs depuis HFI vers le pays de fourniture. Les barils de déchets ont été chargés sur un petit bateau qui s'est inséré dans le convoi directement derrière la première barge. Le convoi était protégé par trois bateaux de la Force de police commune du Canal, un bateau en tête de convoi, un à l'arrière et le dernier derrière la deuxième barge.

Malgré le secret imposé, les opposants furent informés du transport et réagirent immédiatement. Par une manœuvre de diversion, ils parvinrent à séparer le premier bateau de police de la première barge. Ils attaquèrent ensuite et abordèrent cette première barge, la manœuvrant de côté transversalement au Canal, endommagèrent le gouvernail et bloquèrent ainsi le Canal. Ils abordèrent également le petit bateau de Scientina et commencèrent à passer les barils de déchets par-dessus bord, assumant que cela ne causerait aucun dommage à l'environnement, les barils étant durables et clos.

Pendant ce temps, le premier et le deuxième bateau de police s'étaient approchés de la scène. Dans l'impossibilité d'intervenir pour mettre fin immédiatement au rejet des barils, la police ouvrit le feu. Certaines balles touchèrent les barils et des déchets radioactifs sous forme liquide furent déversés dans le Canal. Lorsque les assaillants réalisèrent cela, ils se rendirent et furent arrêtés. Dans la mesure où il était techniquement impossible de réparer rapidement le gouvernail de la barge endommagée, les autorités compétentes des deux États prirent la décision de décharger la barge et le bateau et d'entreposer les containers Castor et les barils de déchets temporairement sur le site de HFI, qui était le plus proche. Certains des barils jetés dans le Canal ne purent être récupérés pendant la nuit et ne furent retrouvés qu'une semaine plus tard. Le reste du convoi retourna à Megapolis.

Lorsque le groupe terroriste international AQ apprit qu'un container Castor contenant du combustible nucléaire usé était entreposé sur le site de HFI en dehors d'un refuge adéquat, ils virent l'opportunité d'une attaque particulièrement efficace et spectaculaire. D'une colline proche, ils tirèrent deux missiles anti-char guidés sur le container. Celui-ci fut détruit et son contenu hautement radioactif dispersé à l'intérieur et à l'extérieur du site de HFI.

Ces événements ont entraîné les dommages suivants :

Trois des opposants à l'énergie nucléaire qui avaient abordé le bateau de Scientina revendiquent une atteinte à leur santé du fait des rayonnements, car les liquides radioactifs contenus dans les barils de déchets endommagés ont été renversés sur eux. Des résidents du Pays des nouvelles centrales et de Scientina demandent compensation en réparation du fait, qu'à cause de la contamination radioactive de l'eau du Canal, ils ne peuvent plus se baigner gratuitement dans le Canal et doivent au contraire utiliser des piscines coûteuses.

En conséquence du tir de missiles sur le container Castor, des membres du personnel de HFI et des personnes qui se trouvaient en dehors du site ont été tuées ou blessées ; des bâtiments ont été endommagés. Du fait des matières radioactives dispersées, des dommages corporels ont été provoqués. Les victimes demandent réparation des dommages causés à leurs biens, ainsi que des dommages corporels.

Les légumes et les fruits ne purent plus être commercialisés. Les grossistes et détaillants réclament compensation pour perte de revenus.

Les touristes ont quitté la région. Le chiffre d'affaires des hôtels et agences de voyage s'en est trouvé affecté. Ils demandent réparation pour perte de revenus.

Qui est responsables des dommages ? Quels sont le ou les tribunaux compétents ?

Tant le Pays des nouvelles centrales que Scientina sont Parties contractantes à la Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, ils ont adéquatement transposé la Convention dans leurs ordres juridiques nationaux. Le Pays de fourniture a signé et ratifié la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, qui n'est pas encore en vigueur ; il a édicté une législation nationale en matière de responsabilité nucléaire, en conformité avec l'annexe de la Convention.

FPC a un contrat permanent avec NFM concernant le retraitement du combustible nucléaire usé. Sa clause de responsabilité stipule que « NFM assume toute responsabilité pour les dommages nucléaires causés par le combustible usé au cours du transport vers et sur le territoire du Pays de fourniture, y compris les étapes d'entreposage survenant dans le cadre du transport, après que le combustible usé soit sorti du territoire du Pays des nouvelles centrales. En complément de cette stipulation, les dispositions de la loi sur la responsabilité nucléaire du Pays de fourniture s'appliquent ». HFI conclut par ailleurs des contrats *ad hoc* avec NFM, dès lors qu'un transport doit se dérouler ; pour ce transport particulier, aucun contrat n'avait encore été conclu.

# Informations utiles

## Concepts fondamentaux du droit nucléaire

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Sûreté</b>             | La sûreté constitue la principale condition requise pour l'utilisation de l'énergie nucléaire et les applications des rayonnements ionisants <sup>i</sup> . La priorité doit être accordée à la sûreté nucléaire lorsque l'on mène des activités concernant des installations nucléaires <sup>ii</sup> . Des contrôles juridiques devraient refléter la hiérarchie des risques associés aux diverses activités et installations nucléaires. |
| <b>Sécurité</b>           | Des mesures juridiques spéciales sont nécessaires afin de prévenir le vol, la mauvaise utilisation ou le sabotage des matières ou installations nucléaires.   |
| <b>Responsabilité</b>     | La responsabilité première incombe à l'exploitant ou au titulaire de l'autorisation à qui l'on a confié le pouvoir d'entreprendre des activités spécifiques liées à l'énergie nucléaire ou aux rayonnements ionisants <sup>iii</sup> .  |
| <b>Permission</b>         | En raison des risques particuliers associés à la technologie nucléaire, le droit nucléaire exige normalement l'obtention d'une autorisation préalable pour les activités mettant en jeu des matières fissiles ou des radio-isotopes <sup>iv</sup> .   |
| <b>Contrôle permanent</b> | L'organisme de réglementation doit pouvoir à tout moment contrôler les activités pour lesquelles une autorisation a été accordée afin de s'assurer que celles-ci sont menées de façon sûre et en toute sécurité conformément aux conditions de l'autorisation <sup>v</sup> .  |
| <b>Indemnisation</b>      | L'exploitant d'une installation nucléaire est, dans la plupart des cas, soumis à une responsabilité stricte et exclusive pour les dommages nucléaires subis par les tiers, résultant d'un accident nucléaire survenu dans son installation ou lors d'un transport de substances nucléaires vers ou en provenance de son installation <sup>vi</sup> .  |

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Développement durable</b>      | Les instruments relatifs au droit de l'environnement ont défini le devoir pour chaque génération de ne pas imposer des charges excessives aux générations futures ce qui a des répercussions dans le domaine nucléaire de part la durée de vie très longue de certaines matières fissiles spéciales et sources de rayonnements ionisants <sup>vii</sup> .  |
| <b>Conformité</b>                 | Dans la mesure où un état adhère à des instruments régionaux ou internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, sa législation nationale doit refléter les obligations qu'ils contiennent.  |
| <b>Indépendance</b>               | La législation nucléaire doit assurer l'établissement d'un organisme de réglementation indépendant des autres organismes chargés de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire <sup>viii</sup> .  |
| <b>Transparence</b>               | La compréhension et la confiance du public en la technologie nucléaire nécessitent de fournir au public et aux organismes concernés des informations les plus complètes possible sur les risques et les avantages de l'énergie nucléaire.  |
| <b>Coopération internationale</b> | Les utilisateurs de la technologie nucléaire et les organismes de réglementation nucléaire doivent conserver des relations étroites avec leurs homologues des autres pays et les organisations internationales pertinentes, dans la mesure où les impacts potentiels transfrontaliers nécessitent des politiques harmonisées et des programmes de coopération et où les leçons apprises dans un pays pourront bénéficier aux autres. |

- i. Article 1, Convention sur la sûreté nucléaire ; Article 1, Convention commune.
- ii. Article 10, Convention sur la sûreté nucléaire.
- iii. Article 9, Convention sur la sûreté nucléaire ; Article 21(1) Convention commune.
- iv. Article 7(2)(ii), Convention sur la sûreté nucléaire ; Article 19(2)(ii) et (iii), Convention commune.
- v. Article 7(2)(iii), Convention sur la sûreté nucléaire ; Article 19 (2)(iv) Convention commune.
- vi. Ces principes sont un point essentiel de l'ensemble des conventions sur la responsabilité civile nucléaire.
- vii. Article 1 (ii) ; Article 4 (vi) et (vii), Convention commune.
- viii. Article 8(2), Convention sur la sûreté nucléaire ; Article 20(2) Convention commune.

Source: Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N., Tonhauser, W., *Manuel de droit nucléaire*, AIEA, Vienne (2003).

# Liste des instruments juridiques internationaux

*Les instruments juridiques internationaux régissant la sûreté, la protection radiologique et la réponse aux situations d'urgence*

| Instrument   | Objet   | Date d'adoption |
|--|---|-----------------|
| Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Convention sur la notification rapide)                        | Établit un système de notification à l'AIEA/aux pays voisins d'un accident nucléaire ayant de possibles conséquences transfrontières.   | 1986            |
| Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Convention sur l'assistance) | Établit un cadre pour une assistance rapide et un soutien dans le cas d'accidents nucléaires ou de situations d'urgence radiologique.   | 1986            |
| Directive 89/618/EURATOM du Conseil  | Exige que le public soit informé des mesures de protection sanitaire et des autres mesures devant être adoptées en cas d'urgence radiologique.  | 1989            |
| Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)   | Convention « incitative*» qui vise à maintenir un haut niveau de sûreté dans les centrales nucléaires en cours d'exploitation en établissant des comparaisons internationales des pratiques et réglementations ayant trait à la sûreté nucléaire. | 1994            |
| Directive 96/29/EURATOM du Conseil   | Établit les normes de base en matière de sûreté pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants.  | 1996            |

| <b>Instrument</b>                     | <b>Objet</b>  | <b>Date d'adoption</b> |
|---------------------------------------|---|------------------------|
| Directive 2003/122/EURATOM du Conseil | Réglemente le contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines. | 2003                   |
| Directive 2009/71/EURATOM du Conseil  | Établit un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.                 | 2009                   |

- \* Une convention « incitative » n'a pas recours à des contrôles et à des sanctions pour s'assurer que ses parties se conforment à leurs obligations mais s'appuie plutôt sur leur intérêt commun qui est de parvenir aux objectifs établis par la Convention. Cette volonté est développée et encouragée grâce à des réunions régulières des parties. Dans le cas de la Convention sur la sûreté nucléaire, les parties doivent soumettre un rapport sur les mesures prises pour remplir leurs obligations, rapport qui est soumis lors de ces réunions à un « examen par les pairs ».



*Les instruments juridiques internationaux régissant la gestion du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs*

| <b>Instrument</b>   | <b>Objet</b>  | <b>Date d'adoption</b> |
|---|---|------------------------|
| Règlement (EURATOM) n° 1493/93 du Conseil   | Règlements les transferts de substances radioactives entre les états membres de l'Union européenne  | 1993                   |
| Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune) | Convention incitative qui vise à atteindre et à maintenir un haut niveau de sûreté grâce au renforcement des mesures nationales et de la coopération internationale | 1997                   |
| Directive 2006/117/EURATOM du Conseil   | Traite de la surveillance et du contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé  | 2006                   |

*Les instruments juridiques internationaux régissant la protection de l'environnement qui affectent l'utilisation de l'énergie nucléaire*

| <b>Instrument</b>  | <b>Objet</b>   | <b>Date d'adoption</b> |
|--|--|------------------------|
| Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) | Requiert des États qu'ils accordent au public des droits dans les trois domaines de la Convention (accès à l'information, participation du public et accès à la justice).  | 1998                   |
| Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo)   | Instaure à l'endroit des États une obligation générale de se notifier et consulter les uns les autres sur tous les projets majeurs susceptibles d'avoir des répercussions environnementales néfastes significatives dans un contexte transfrontière. | 1991                   |

|   |  |       |
|---|--|-------|
| Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole de Kiev) | Requier des États qu'ils évaluent les conséquences de leurs plans et programmes et, dans la mesure appropriée, des politiques et législations susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement. | 2003* |
|---|--|-------|

\* Pas encore en vigueur.

*Les instruments juridiques internationaux régissant la responsabilité et l'indemnisation des dommages nucléaires*

| <b>Instrument</b>   | <b>Objet</b>  | <b>Date d'adoption</b> |
|---|---|------------------------|
| Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire                                 | Crée un régime de responsabilité nucléaire et de réparation afin d'indemniser les victimes d'un accident nucléaire (ouverte de droit à tous les états membres de l'OCDE et avec l'accord de l'ensemble des parties à la Convention pour les états non membres de l'OCDE). | 1960                   |
| Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris   | Met en place un système offrant une indemnisation complémentaire à celle apportée par la Convention de Paris (ouverte uniquement aux États parties à la Convention de Paris).   | 1963                   |
| Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires                              | Établit un régime de responsabilité nucléaire et d'indemnisation similaire à celui de la Convention de Paris (ouverte à tout état).   | 1963                   |
| Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris                        | Joue le rôle de passerelle entre les Conventions de Paris et de Vienne, étendant les bénéfices de l'une des conventions aux victimes des pays parties à l'autre convention.   | 1988                   |
| Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires | Améliore le régime existant en exigeant une augmentation du montant disponible pour indemniser plus de victimes ainsi qu'une plus grande variété de dommages.   | 1997                   |
| Protocole d'amendement de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire    | Améliore le régime existant en exigeant une augmentation du montant disponible pour indemniser plus de victimes ainsi qu'une plus grande variété de dommages.   | 2004*                  |

| <b>Instrument</b>  | <b>Objet</b>   | <b>Date d'adoption</b> |
|--|--|------------------------|
| Protocole d'amendement de la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris | Améliore le régime existant en prévoyant une forte augmentation du montant d'indemnisation disponible pour compléter celle apportée par le régime de la Convention de Paris.   | 2004*                  |
| Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires                          | Établit un système global de responsabilité et d'indemnisation qui pourrait compléter les régimes des Conventions de Paris et de Vienne ou les législations des états de l'annexe tels que définies par cette Convention sur la réparation complémentaire. | 1997*                  |

\* Pas encore en vigueur.

*Nombre de parties/états contractant(e)s aux principaux instruments internationaux dans le domaine nucléaire*

| <b>Instrument international</b>   | <b>État/partie contractante</b> |
|---|---------------------------------|
| Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires  | 191                             |
| Traité d'interdiction complète des essais nucléaires  | 153                             |
| Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire  | 67                              |
| Convention sur la protection physique des matières nucléaires   | 143                             |
| Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires   | 39                              |
| Convention sur la sûreté nucléaire  | 70                              |
| Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs        | 56                              |
| Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire   | 108                             |
| Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique                                  | 105                             |
| Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires                                      | 36                              |
| Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires | 5                               |
| Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires   | 4                               |
| Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris                                | 26                              |
| Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire   | 15                              |
| Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris   | 12                              |

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE

# Le droit nucléaire international : Histoire, évolution et perspectives

Cette publication commémore l'École internationale de droit nucléaire qui célèbre son 10<sup>e</sup> anniversaire en 2010. L'objectif de la publication est d'offrir une vue d'ensemble des instruments internationaux du droit nucléaire, leur contexte, leur contenu et leur développement au fil des années et de présenter un aperçu des besoins futurs dans le domaine du droit nucléaire international. Des experts de renom du droit nucléaire y ont contribué par des articles érudits sur les différents aspects du droit nucléaire international, dont les institutions internationales, la protection contre les rayonnements ionisants, la sûreté nucléaire, la non-prolifération des armes nucléaires et les garanties, la sécurité nucléaire, le transport de matières nucléaires et de combustible, la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, la responsabilité, l'indemnisation et l'assurance pour les dommages nucléaires, la protection de l'environnement et le commerce international des matières et des équipements nucléaires. Cette publication est dédiée aux Anciens élèves de l'École comprenant plus de 500 participants originaires des quatre coins du monde.



Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire  
Le Seine Saint-Germain – 12, boulevard des Îles  
F-92130 Issy-les-Moulineaux, France  
Tél. : +33 (0)1 4524 1015 – Fax : +33 (0)1 4524 1110  
E-mail : nea@nea.fr – Internet : www.nea.fr

ISBN 978-92-64-99144-6

