

La protection physique des matières nucléaires en cours de transport

Le cadre juridique de la sécurité

par Ha-Vinh Phuong

Les règlements de transport des matières radioactives sont destinés à assurer une protection contre l'ouverture involontaire des colis dans des conditions normales de manutention et de transport, et contre des dommages radiologiques qui pourraient se produire en cas d'accident grave. Ils ne concernent pas la protection physique, qui consiste en mesures de sécurité destinées à protéger contre des actes *délibérés* tels que le vol, le sabotage ou l'enlèvement et l'emploi illégal de matières nucléaires.

Or, c'est probablement pendant leur transport que les matières nucléaires sont le plus exposées à des actes de malveillance, ou à des tentatives de cette nature, et c'est pourquoi la nécessité d'assurer leur protection physique est depuis longtemps reconnue.

Il s'agit là, évidemment, d'une question qui peut toucher l'ordre et la sécurité publiques: la responsabilité de la protection physique des matières et installations nucléaires qui se trouvent sous la juridiction ou sous le contrôle d'un Etat incombe donc entièrement au gouvernement de cet Etat. Il appartient au gouvernement de fixer les conditions propres à décourager ou à empêcher tout acte visant délibérément à nuire à une installation ou à des matières nucléaires — ou à un moyen servant à transporter lesdites matières — qui pourrait mettre en danger la santé et la sécurité du public en l'exposant aux rayonnements ionisants.

L'absence ou l'insuffisance de la protection physique dans un Etat peut avoir des conséquences néfastes dans d'autres Etats, notamment en cas de franchissement de frontières par des envois de matières nucléaires. Comme ces matières peuvent faire l'objet de menaces ou d'actes criminels, la concertation des mesures de protection physique s'impose à l'échelon international, afin de contribuer à favoriser les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

Le rôle de l'Agence

Dans ce domaine, la seule responsabilité qui incombe à l'Agence en vertu de son Statut est de protéger les matières nucléaires se trouvant en sa possession contre, entre autres, l'enlèvement non autorisé ou le détournement, les dommages et destructions, y compris le sabotage, et la saisie par la force*. Cette responsabilité se borne toutefois aux matières nucléaires mises à la disposition de l'Agence par des Etats Membres —

circonstance qui ne s'est pas présentée comme l'avait prévu le Statut. Par ailleurs la protection physique des matières nucléaires, où quelles soient, n'est pas du ressort de l'Agence.

Les Etats Membres ont néanmoins encouragé l'Agence à faciliter la coopération internationale dans ce domaine en raison de la portée internationale des mesures de protection physique. C'est ainsi que l'Agence a publié, pour la première fois en 1972, des recommandations pouvant servir de base à l'établissement de systèmes nationaux de protection physique. Ces recommandations ont été révisées en 1975 et 1977, et publiées sous le titre *Protection physique des matières nucléaires* (document INFCIRC/225/Rev.1).

Ces recommandations, qui peuvent être révisées et mises à jour quand il y a lieu, reposent sur l'état présent des connaissances et reflètent un large consensus des Etats Membres de l'Agence. Elles donnent des directives sur la protection physique des matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage et de transport, et sur celle de toutes les catégories existantes d'installations nucléaires. Elles portent à la fois sur la réglementation et sur les dispositions techniques et ont rendu des services lors de la création ou de l'amélioration des systèmes nationaux de protection physique.

La notion fondamentale sur laquelle reposent ces recommandations est celle de la classification des matières nucléaires selon le danger qu'elles peuvent présenter, lequel dépend, à son tour, de la nature, de la forme et de la quantité de ces matières. Cette classification détermine le degré de protection physique nécessaire. Des prescriptions détaillées s'appliquent à chaque catégorie de matières nucléaires en cours de transport.

Mesures spéciales

Afin de réduire au minimum les possibilités de détournement non autorisé ou de détérioration délibérée de matières nucléaires en cours de transport, les dispositions suivantes font l'objet d'une attention particulière:

- réduire au minimum la durée totale du transport;
- réduire au minimum le nombre et la durée des transferts de matières nucléaires;
- éviter les horaires réguliers pour les opérations;
- s'assurer au préalable que toutes les personnes qui s'occupent des opérations de transport sont dignes de confiance.

En ce qui concerne les transport internationaux, il est recommandé aux Etats intéressés de prendre à l'avance des dispositions pour assurer la continuité des

M. Ha-Vinh Phuong fait partie de la Division juridique de l'Agence.

* Article IX.H du Statut de l'Agence.



Transport sous escorte de combustible irradié en France. (Photo Cogéma)

mesures de protection physique appropriées à chaque envoi pendant toute la durée du parcours. Ces dispositions doivent notamment déterminer le point où la responsabilité de la protection physique passe de l'expéditeur au destinataire, et désigner les autres Etats qui pourraient être concernés par un envoi international, afin de s'assurer de leur coopération et de leur assistance en cas de besoin.

La coopération internationale

Dans une résolution de septembre 1975, la Conférence générale de l'AIEA a pris acte avec satisfaction des recommandations de l'Agence et invité les Etats Membres et le Directeur général à examiner les moyens de faciliter la coopération internationale dans le domaine de la protection physique*.

La Première conférence des Parties chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, réunie en mai 1975, avait elle aussi reconnu l'importance de cette question et la possibilité de conclure une convention internationale. Il convient de signaler que les recommandations de l'Agence mentionnaient l'intérêt que présenterait une telle convention pour la coopération et l'assistance mutuelle entre Etats en matière de protection physique.

Par la suite, l'Agence a commencé, en 1978, à organiser des cours de formation et à fournir des services consultatifs aux Etats Membres en vue de l'établissement de leurs réglementations nationales sur la protection physique. Avec l'aide de spécialistes des Etats Membres, des directives ont été rédigées sous le titre *Design Considerations for Physical Protection Systems Applicable*

*to Nuclear Facilities with Particular Reference to Light-Water Reactor Plants.**

Ces directives sont depuis 1982 à la disposition des autorités nationales sur leur demande et sous certaines réserves (en raison des renseignements spécifiques qu'elles contiennent). Elles ont pu, par l'intermédiaire de ces autorités, être transmises aux exploitants d'installations nucléaires, afin de les renseigner et les guider en ce qui concerne les principes et les méthodes de protection physique des centrales nucléaires.

La Convention de 1979

Bien que la protection physique relève entièrement de la juridiction de chaque Etat, certaines questions nécessitent une action concertée à l'échelon international, notamment en ce qui concerne les expéditions internationales de matières nucléaires, comme on l'a vu plus haut.

C'est à cette fin qu'a été adoptée à Vienne (Autriche), le 26 octobre 1979, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, à la suite de négociations auxquelles ont participé, sous les auspices de l'Agence, 58 Etats ainsi que la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM). Au 31 janvier 1985, la convention, dont l'Agence est le dépositaire, avait été signée par 39 Etats et par l'EURATOM, et ratifiée par 11 Etats** (Voir le tableau). Pour qu'elle entre en vigueur, 21 ratifications sont nécessaires.

* Ont participé à la rédaction des spécialistes des pays suivants: Allemagne (Rép. féd.), Brésil, Canada, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Inde, Japon, Royaume-Uni.

** Le texte de la Convention est reproduit dans le document INFIRC/274/Rev.1.

* GC(XIX)/RES/328.

Pays signataires de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires

Etats-Unis d'Amérique	Hongrie
Autriche	Suède
Grèce	Yougoslavie
République Dominicaine	Maroc
Guatemala	Pologne
Panama	Canada
Haïti	Roumanie
Philippines	Brésil
République démocratique allemande	Afrique du Sud
Paraguay	Bulgarie
Union des Républiques socialistes soviétiques	Finlande
Italie	Tchécoslovaquie
Luxembourg	Corée, République de
Pays-Bas	Norvège
Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord	Israël
Belgique	Turquie
Danemark	Australie
République fédérale d'Allemagne	Portugal
France	Niger
Irlande	
EURATOM	

Situation au 31 janvier 1985.

Liste établie dans l'ordre chronologique des dates de signature. En **caractères gras**, les pays ayant ratifié la convention.

Cette convention n'est pas applicable aux matières nucléaires servant à des fins militaires; elle se borne à reconnaître, dans son préambule, l'importance que présente la protection physique effective de ces matières.

Elle porte principalement sur la protection physique des matières nucléaires en cours de transport international; certaines de ses dispositions traitent toutefois des matières nucléaires en cours d'emploi, de stockage et de transport à l'intérieur des pays.

Obligations des Etats parties à la convention

En vertu de la convention, chaque Etat partie doit prendre des dispositions propres à assurer, en cours de transport international, le degré convenu de protection des matières nucléaires tant qu'elles se trouvent sur son territoire ou à bord de navires ou d'aéronefs relevant de sa juridiction. Chaque Partie s'engage aussi à ne pas exporter ni importer de matières nucléaires ni à en permettre le transit par son territoire, à moins d'avoir reçu l'assurance qu'elles bénéficieront, pendant leur transport international, du degré de protection correspondant à la classification figurant respectivement aux annexes I et II de la convention*.

Tout Etat partie à la convention doit aussi assurer ces degrés de protection aux matières qui, en transitant d'une partie de son territoire à une autre, traversent des eaux ou un espace aérien internationaux. L'Etat qui est tenu d'obtenir les assurances en question doit à l'avance notifier le transfert aux Etats par le territoire desquels les matières nucléaires passeront.

En cas de vol simple ou qualifié, ou de menaces à cet effet, les Parties s'engagent à offrir coopération et assistance à tout Etat qui le demanderait en vue de protéger et de récupérer les matières nucléaires en cause.

* La teneur des annexes reflète les recommandations de l'Agence contenues dans INFCIRC/225/Rev.1.

Cela signifie que même des Etats qui ne sont pas parties à la convention peuvent demander à bénéficier de cet engagement, et c'est là une remarquable innovation en droit international, qui s'inspire du désir de faciliter la plus large coopération internationale, indépendamment de toute adhésion à la convention.

Les Parties s'engagent aussi à se consulter et à coopérer, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organisations internationales, au sujet des questions relatives à la conception, à l'entretien et au perfectionnement des systèmes de protection physique pour le transport international des matières nucléaires.

La stratégie contre des actes criminels

En vertu de la convention, chaque Etat partie doit, dans ses lois, qualifier d'infraction grave certains actes commis contre les matières nucléaires, et poursuivre ou extradier les coupables. Au nombre de ces actes figurent le vol simple ou qualifié, le détournement, l'extorsion et le sabotage, c'est-à-dire tout acte illicite qui cause ou est susceptible de causer la mort de personnes ou de leur infliger des blessures graves, ou d'endommager gravement les biens.

Les actes en question seront frappés des peines appropriées, que les matières nucléaires en cause soient en cours d'utilisation, de stockage ou de transit sur le territoire national, ou en cours de transport international. La convention a donc adopté la stratégie du refus du droit d'asile dans la lutte contre les actes criminels commis dans ces circonstances, et ce à l'exemple de certaines conventions antérieures, notamment celles qui concernent la sécurité des transports aériens.*

L'importance que présente la convention pour une plus grande coopération entre les nations en vue des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, et l'intérêt particulier qu'attache la communauté internationale à la prompte entrée en vigueur de la convention ont inspiré deux résolutions successives adoptées par la Conférence générale de l'Agence en septembre 1983 et en septembre 1984. Ces résolutions ont exprimé l'espoir que la convention entrera en vigueur le plus tôt possible et qu'elle recueillera la plus large adhésion.**

Il faut incontestablement que, parallèlement aux efforts poursuivis pour améliorer encore la sûreté des transports de matières radioactives, l'on cherche à faire adopter et appliquer, tant à l'échelon national qu'à l'échelon international, des normes uniformes de protection physique des matières nucléaires en cours de transport.

Les recommandations de l'Agence et ses activités de consultation, ainsi que le mécanisme de coopération et d'assistance mutuelle établi par la convention, se complètent utilement pour garantir la sécurité des expéditions de matières nucléaires.

* Voir: Convention multilatérale pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 16 décembre 1970, et Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 23 septembre 1971. Le même principe prévaut dans la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée en vertu de la Résolution 3166 de la 28ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies et ouverte à la signature à New York le 14 décembre 1973.

** GC(XXVII)/RES/415 et GC(XXVIII)/RES/424.