

Conventions multilatérales: instruments de la coopération mondiale

Grâce à l'AIEA, les Etats ont pu instituer d'importants régimes juridiques

Les conventions multilatérales sont un des piliers des relations internationales et, dans le domaine nucléaire, il y a longtemps que l'AIEA participe activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de tels instruments. Bien que ce travail ne soit pas expressément mentionné parmi les attributions de l'Agence en vertu de son Statut, il contribue bien souvent à la réalisation des objectifs de l'organisation.

Un des meilleurs exemples vient de nous en être donné à la suite de l'accident de Tchernobyl de 1986, lorsque l'AIEA et ses Etats Membres ont pris les devants pour préparer deux conventions internationales — la *Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire* et la *Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique*. Ces textes servent aujourd'hui de modèles pour des instruments analogues dans d'autres domaines, tels les projets de conventions proposés par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en ce qui concerne les accidents provoqués par des produits chimiques.

Voici un bref aperçu de ces conventions et de plusieurs autres instruments et accords multilatéraux conclus sous l'égide de l'AIEA ou lui réservant des attributions précises*.

Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. Il existe, depuis 1959, un plan d'intervention de l'AIEA prévoyant que des dispositions doivent être prises pour prêter assistance aux Etats Membres en cas d'accident impliquant des matières radioactives. Les Etats Membres ont été encouragés à conclure, de leur côté, des accords bilatéraux ou multilatéraux d'assistance avec les pays voisins. Ces dispositions visent à assurer les services techniques dont les Etats pourraient avoir besoin mais ne pourraient assurer par leurs propres moyens. Citons comme exemple l'*Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonne-*

La matière de ce bref exposé a été préparée par M.T. Watanabe, stagiaire en recherche documentaire à la Division de l'information de l'AIEA.

* Il n'est pas question, dans le présent article, du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) ni du Traité de Tlatelolco, en vertu desquels l'AIEA assume des responsabilités en matière de garanties. Cet aspect de la question est traité par M.H. Grümmer, dans un autre article du présent *Bulletin*, ainsi que dans le *Bulletin*, vol. 26, n° 3 (1984).

ments, conclu en 1963 entre quatre pays nordiques — le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède — et l'AIEA.

Pour encourager les Etats Membres à conclure de tels accords entre eux et avec l'AIEA, des modèles d'accords bilatéraux et multilatéraux ont été préparés par un comité d'experts; ils ont été ensuite distribués, en 1967, avec l'approbation du Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Depuis 1977, plusieurs accords bilatéraux de notification rapide, d'échange d'informations et d'assistance mutuelle ont été signés en Europe.

Vers le milieu des années 80, l'idée d'une coopération internationale en cas d'accident nucléaire a été étudiée plus à fond et développée dans deux documents de l'AIEA: *Directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontalier de matières radioactives* (1985, INFCIRC/321), et *Directives sur les arrangements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique* (1984, INFCIRC/310).

Peu de temps après l'accident de Tchernobyl, survenu en avril 1986, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a décidé, lors d'une réunion extraordinaire, de constituer un groupe d'experts gouvernementaux de haut niveau pour rédiger, dans les meilleurs délais, deux projets de conventions internationales sur la notification des accidents et sur l'assistance d'urgence. Cinq semaines plus tard, vers la mi-août 1986, le groupe d'experts, où 62 pays étaient représentés, présenta deux projets de conventions qui ont ensuite été adoptés par la Conférence générale de l'AIEA réunie en session extraordinaire, le 26 septembre 1986, puis immédiatement ouverts à la signature. (*Pour plus de détails sur la situation actuelle, voir l'encadré.*)

La Convention sur la notification rapide, qui est entrée en vigueur le 27 octobre 1986, prévoit que tout accident nucléaire qui risque d'avoir des effets transfrontaliers doit être notifié sans délai. La Convention sur l'assistance d'urgence, entrée en vigueur le 26 février 1987, établit un dispositif international pour faciliter la fourniture d'une assistance rapide en vertu duquel les Etats doivent notifier à l'Agence les experts, le matériel et les matériaux qui pourraient être mis à disposition à cette fin. De son côté, l'Agence est chargée de centraliser et de diffuser l'information, de coordonner l'assistance et d'aider les Etats Membres à élaborer des programmes de formation et de surveillance radiologique.

En ce qui concerne ces deux conventions, des dispositions ont été prises pour permettre à l'AIEA de s'acquitter des obligations qui lui incombent*.

Convention sur la protection physique des matières nucléaires. En 1972, l'Agence a formulé des recommandations concernant les dispositions et les mesures de caractère technique à prendre pour assurer la protection physique des matières nucléaires en cours d'utilisation ou de transport, en transit ou en magasin. La version révisée de ces recommandations prévoit une «catégorisation» des matières nucléaires afin que les mesures de protection soient bien adaptées aux matières

* Les textes de ces deux conventions sont reproduits dans le *Bulletin de l'AIEA*, volume 28, n° 4 (1986).

qu'elles visent à protéger. Cette catégorisation est évidemment fonction du risque inhérent aux matières, lequel dépend de leur type de matière, de leur état physique et chimique, de l'intensité du rayonnement et de leur quantité.

En 1975, la première Conférence des parties chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) a reconnu l'importance de cette question et envisagé d'en faire l'objet d'une convention internationale. Par la suite, des négociations ont été engagées sous les auspices de l'Agence et elles ont abouti à la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, adoptée en 1979 et entrée en vigueur en février 1987.

En vertu de cette convention, chaque Etat partie doit prendre les dispositions nécessaires pour que, pendant un transport nucléaire international, les matières nucléaires se trouvant sur son territoire ou à bord d'un navire ou d'un aéronef relevant de sa compétence soient protégées selon les niveaux spécifiés. De même, chaque Etat partie s'engage à n'importer ou exporter des matières nucléaires, ou à n'en autoriser le transit sur son territoire, que s'il a reçu l'assurance que les matières seront protégées en cours du transport international conformément aux niveaux fondés sur la caractérisation desdites matières. Chaque Etat partie doit également appliquer ces mêmes niveaux de protection physique aux matières nucléaires transportées d'une partie de son territoire à une autre partie, en empruntant les eaux internationales ou l'espace aérien international. L'Etat tenu d'obtenir l'assurance que les matières nucléaires seront protégées doit aviser préalablement du transport les Etats par lesquels ces matières doivent transiter.

En cas de vol simple ou qualifié, de sabotage ou de menace vraisemblable d'un tel acte, les Etats parties doivent apporter leur coopération et leur aide pour la récupération et la protection des matières en cause à tout Etat qui en fait la demande. Ainsi, même les Etats qui ne sont pas parties à la convention peuvent faire appel à cette clause, ce qui traduit le souci de faciliter une coopération internationale aussi large que possible. Chaque partie doit aussi définir certains actes dont les matières nucléaires peuvent faire l'objet comme de graves infractions punissables en vertu de son droit national, les auteurs de ces actes étant passibles de poursuite ou d'extradition. Parmi ces actes sont spécifiés le vol simple ou le vol qualifié, le détournement, l'extorsion et le sabotage — en d'autres termes, tous actes illégaux qui entraînent, ou peuvent entraîner, la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages considérables pour les biens. Des peines appropriées doivent être appliquées à ces infractions, que les matières nucléaires en cause soient en cours d'utilisation, en magasin ou en transit dans le pays intéressé, ou en cours de transport international. On voit donc que le régime de répression de ces infractions, prévu par la convention, ne laisse aux délinquants aucune chance de trouver un «sanctuaire»*.

La Convention de Vienne sur la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire. Sur le plan international, deux conventions ont été adoptées pour régler la

question de la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire. La *Convention de Vienne*, que l'on vient de mentionner, a été établie sous l'égide de l'AIEA; elle a été adoptée en 1963 et est entrée en vigueur en 1977. Quant à la *Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire* (dite Convention de Paris), elle a été adoptée en 1960 et est entrée en vigueur en 1968. Cette dernière relève de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les Etats parties sont la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie. Les Etats parties à la Convention de Vienne sont l'Argentine, la Bolivie, le Cameroun, Cuba, l'Egypte, le Niger, le Pérou, les Philippines, la Trinité-et-Tobago, et la Yougoslavie.

Ces deux conventions instituent un régime spécial visant à assurer une compensation appropriée en cas de dommage nucléaire. Les principes suivants ont été retenus: 1) responsabilité absolue et exclusive de l'exploitant de l'installation nucléaire en cause, 2) limitation de la responsabilité de l'exploitant en montant et en durée, 3) obligation pour l'exploitant de couvrir sa responsabilité par une assurance ou une autre garantie financière, et 4) intervention prévue de l'Etat au cas où le montant de la compensation demandée excéderait la garantie financière de l'exploitant*.

Bien que les deux conventions soient très voisines quant au fond, des différends juridiques pourraient s'élever au cas où elles s'appliqueraient simultanément à un accident nucléaire concernant des parties à chacune d'elles. D'autre part, en vertu de ces conventions, le dommage se limite à celui que supportent les personnes et leurs biens, et la responsabilité n'intervient qu'en ce qui concerne les activités de l'exploitant. Le Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité civile en cas de dommage nucléaire, créé pour étudier les questions qui pourraient se poser dans ce contexte, travaille en collaboration avec l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire. Au cours de sa dernière réunion, en mars 1987, il a été décidé qu'il fallait sans attendre élaborer un protocole commun pour les deux conventions; l'élaboration d'une convention mondiale sur la responsabilité des Etats en cas de dommage transfrontalier a été considérée comme une possibilité à plus longue échéance.

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (Convention de Londres). Bien qu'elle n'ait pas été conclue sous les auspices de l'AIEA, la Convention de Londres confie à celle-ci des fonctions essentielles**. La nécessité d'établir des normes et des règles internationales acceptables pour prévenir la pollution des mers a été reconnue pour la première fois par la Conférence sur le droit de la mer, qui adopta en 1958 une *Convention sur la haute mer*, laquelle prévoit notamment: «Tout Etat est tenu de prendre des mesures

* Pour plus de détails sur cette convention, voir le *Bulletin de l'AIEA*, volume 27, n° 1 (Printemps 1985).

* Pour plus de détails sur ce régime de responsabilité civile, voir le *Bulletin de l'AIEA*, volume 27, n° 1 (Printemps 1985).

** L'Organisation maritime internationale (OMI), dont le Siège est à Londres, est chargée des questions administratives concernant cette convention.

pour éviter la pollution des mers due à l'immersion de déchets radio-actifs, en tenant compte de toutes normes et de toutes réglementations qui auront pu être élaborées par les organismes internationaux compétents.» La Conférence a également adopté une résolution recommandant à l'AIEA d'entreprendre des études et de prendre des mesures pour aider les Etats à réglementer l'immersion de matières radioactives dans les mers.

Comme suite à cette résolution, l'AIEA a constitué un groupe d'experts, en 1958, en lui demandant de présenter des recommandations sur les mesures à prendre pour s'assurer que l'immersion de déchets radioactifs dans les mers n'implique pas des risques inacceptables pour l'homme. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, qui s'est tenue à Stockholm en 1972, une certaine inquiétude s'est manifestée au sujet de l'action internationale à entreprendre pour empêcher la pollution des mers et préserver les ressources marines. Par la suite, une conférence intergouvernementale réunie à Londres cette même année a adopté la convention sur la prévention de la pollution des mers.

La convention établit un contrôle international de toutes les sources de pollution du milieu marin, notamment «tout rejet délibéré dans la mer de déchets et autres matières à partir de navires, aéronefs, plates-formes ou autres ouvrages placés en mer», ainsi que le sabordage de ces derniers. Trois catégories de matières sont spécifiées: 1) celles dont l'immersion est interdite, 2) celles dont l'immersion est subordonnée à la délivrance préalable d'un permis spécifique, et 3) tous autres déchets et matières dont l'immersion est subordonnée à la délivrance préalable d'un permis général par l'autorité nationale compétente. Les déchets et produits radioactifs sont classés dans les deux premières catégories.

Est interdite en particulier l'immersion de déchets *fortement* radioactifs, et l'AIEA est tenue de définir ces matières comme impropres à l'immersion et de formuler des recommandations pour la délivrance de permis spécifiques pour l'immersion des autres matières radioactives*. En 1974, l'AIEA a élaboré des définitions et des recommandations provisoires qu'elle a ensuite révisées en 1978 et en 1985. Elle a recommandé en particulier de procéder, avant une immersion, à une étude écologique de l'environnement marin et elle précise les critères du choix des points d'immersion, du conditionnement et de l'emballage des déchets, ainsi que les conditions à remplir par les navires. Il est également prévu que la surveillance des opérations sera assurée par des responsables présents à bord. L'AIEA a bien souligné que ces définitions et recommandations ne doivent pas être interprétées comme encourageant l'immersion de déchets radioactifs ou autres matières radioactives. Les pays parties à la Convention de Londres ont adopté des résolutions non exécutoires demandant que l'immersion de déchets radioactifs dans la mer soit suspendue jusqu'à ce que l'on dispose de plus amples informations scientifiques, et il existe actuellement un moratoire sur l'immersion dans le secteur nord-est de l'océan Atlantique. L'immersion de déchets

radioactifs dans cette région est contrôlée par l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN/OCDE) dans le cadre de son dispositif multilatéral de consultation et de surveillance.

Situation des trois conventions internationales de l'AIEA

Au cours de l'année écoulée, trois conventions internationales importantes ont été établies sous les auspices de l'AIEA et sont entrées en vigueur: 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* et la *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*. Au 18 août 1987, la situation de ces trois conventions était la suivante:

Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire

Signatures et ratifications: Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne (République fédérale d'), Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Egypte, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Liban, Liechtenstein, Luxembourg, Mali, Maroc, Mexique, Monaco, Mongolie, Niger, Nigeria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Arabe Syrienne, République démocratique allemande, République populaire démocratique de Corée, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Royaume-Uni, Saint-Siège, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Tunisie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie, Zaïre, Zimbabwe.

Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique

Signatures et ratifications: Afghanistan, Afrique du Sud, Allemagne (République fédérale d'), Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Egypte, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Liban, Liechtenstein, Mali, Maroc, Mexique, Monaco, Mongolie, Niger, Nigeria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Arabe Syrienne, République démocratique allemande, République populaire démocratique de Corée, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Royaume-Uni, Saint-Siège, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Tunisie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Zaïre, Zimbabwe.

Convention sur la protection physique des matières nucléaires

Signatures et ratifications: Afrique du Sud, Allemagne (République fédérale d'), Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), Corée (République de), Danemark, Equateur, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Hongrie, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Maroc, Mongolie, Niger, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, République démocratique allemande, République Dominicaine, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie.

* Un article sur le rôle de l'AIEA dans ce domaine est paru dans le *Bulletin de l'AIEA*, volume 28, n° 1 (Printemps 1986).