

VERS UN CADRE RENFORCÉ DE DROIT NUCLEAIRE

Les services d'assistance législative de l'AIEA

Dès les débuts de l'exploitation de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants à des fins économiques et sociales, les gouvernements ont compris qu'ils devaient se doter de mécanismes juridiques bien structurés pour protéger comme il convient la santé publique et l'environnement contre les risques propres à ces techniques. Selon le concept fondamental de souveraineté, chaque État-nation doit élaborer à cet effet son propre cadre législatif. Ce cadre reposera sur divers facteurs dont les traditions juridiques et culturelles de l'État, ses capacités scientifiques, techniques et industrielles, et ses ressources financières et humaines. La nature, cependant, de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants fait que d'autres États et l'ensemble de la communauté internationale sont légitimement concernés par les mécanismes internes mis en place par un État pour contrôler ces activités, dont certaines peuvent, par exemple, présenter des risques de contamination ou de dommage transfrontaliers.

La mondialisation du nucléaire soulève d'éventuels problèmes de responsabilité civile en cas de lésions ou de dommages prétendument causés par des actions menées hors de l'État touché. L'attention s'est récemment portée sur le risque que des matières nucléaires obtenues dans un État soient utilisées pour commettre des attentats dans un autre. Le cadre législatif et réglementaire d'un État est aussi la condition pour qu'il participe au commerce nucléaire et bénéficie d'une coopération

technique avec des entités commerciales et gouvernementales. L'absence de réglementation de matières ou de techniques pouvant présenter des risques radiologiques pourrait inciter à refuser une assistance susceptible d'entraîner des dommages ou d'engager la responsabilité du fournisseur ou de la communauté internationale. Le cadre législatif d'un État, même s'il est ample et complet, risque, s'il repose sur des normes ou des procédures incompatibles avec celles généralement reconnues dans le domaine de l'énergie nucléaire, d'entraver le commerce, la coopération ou l'assistance.

Enfin, compte tenu de ces préoccupations, plusieurs instruments juridiques internationaux ont commencé à inclure des dispositions – tels l'article 7 de la Convention sur la sûreté nucléaire (INFCIRC/449 de 1994) et l'article 19 de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (INFCIRC/546 de 1997) – exigeant des États parties à ces traités ou conventions qu'ils créent un cadre législatif ou juridique régissant une activité spécifique. Pour toutes ces raisons, les États admettent de plus en plus la nécessité de développer ou de renforcer les mécanismes législatifs concernant leurs activités nucléaires actuelles ou futures.

Assistance législative de l'AIEA

Depuis de nombreuses années, l'AIEA aide ses États Membres qui le souhaitent à élaborer une législation nationale dans le domaine nucléaire.

En 1997, l'Agence a redéfini sa procédure d'assistance législative afin d'aider les États Membres à élaborer des systèmes intégrés, harmonisés et actualisés de législation nucléaire. Le programme d'assistance législative a évolué pour inclure trois éléments principaux:

- Interaction avec chaque État se traduisant par une relation durable et continue;
- Interface entre les questions juridiques et techniques, ce qui oblige des juristes et des techniciens à dialoguer et à collaborer;

- Approche diversifiée du transfert de savoir et de compétences combinant ateliers, formations, aide à l'élaboration de textes législatifs et conception de documents de référence pour l'évaluation et la rédaction de législations nucléaires nationales.

La Conférence générale de l'AIEA a fait sienne et soutenu cette approche dans ses récentes résolutions (GC(45)/RES/10 de 2001 et GC(46)/RES/9 de 2002).

Une relation durable

L'AIEA est consciente que l'élaboration d'une législation nucléaire appropriée ne peut s'effectuer du jour au lendemain. Dans la plupart des pays, le processus législatif est long et complexe ; y sont associés nombre d'organes gouvernementaux, qui déterminent et ajustent d'importants besoins et principes dans le cadre constitutionnel de l'État. Entre la conception et l'adoption du moindre texte législatif, il peut s'écouler des mois, voire des années. En outre, il importe plus d'appliquer effectivement une législation nucléaire que de simplement promulguer une loi. Les enseignements tirés doivent se refléter dans une évaluation continue qui peut conduire, dans le temps, à des ajustements et à des amendements. Pour cette raison, les États qui sollicitent l'assistance législative de l'AIEA doivent accepter que leurs activités législatives soient régulièrement réexaminées et débattues.

L'interface technique et juridique

L'un des aspects essentiels du programme d'assistance législative de l'AIEA est qu'il part du principe que l'élaboration et la tenue à jour d'un cadre juridique approprié de réglementation de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants doit pleinement associer des techniciens et des juristes. Des juristes qui ne connaissent pas le caractère particulier des matières et techniques nucléaires ou de la radioprotection risquent de préconiser des règles ou des principes inappropriés tirés d'autres domaines du droit. Bien

qu'apparemment pratiques et compatibles avec le cadre juridique national, ces règles risquent de ne pas protéger suffisamment contre les risques particuliers des techniques nucléaires ou, inversement, de contraindre indûment ces techniques. À l'inverse, une législation nucléaire élaborée uniquement par des chercheurs ou des techniciens sans la participation de juristes risque d'être impossible à appliquer pleinement, car elle ne pourra s'intégrer dans le jeu complexe des mécanismes juridiques régissant l'ensemble des activités de l'État. C'est pourquoi les activités d'assistance législative de l'AIEA font appel à des techniciens de départements de l'Agence (Sûreté nucléaire et Coopération technique). Le Bureau des affaires juridiques joue, quant à lui, un rôle de premier plan dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de projets d'assistance législative. De même, les États qui participent à ces projets doivent garantir la participation active de techniciens et de juristes.

Ateliers et formation

L'AIEA a parrainé, dans nombre de domaines relevant de son mandat, des ateliers et séminaires particulièrement efficaces pour communiquer à un vaste public des informations détaillées et complexes. Cette méthode éprouvée a été appliquée à l'assistance législative au moyen de deux types d'atelier. Le premier est un atelier régional traitant des éléments fondamentaux d'un cadre juridique de réglementation nucléaire. Des juristes et des techniciens de l'Agence et de l'extérieur décrivent l'évolution récente du droit nucléaire international et certains principes et éléments clés du droit et de la réglementation nucléaires. Des études de cas exigeant l'intervention active des participants montrent comment appliquer les principes fondamentaux à des situations susceptibles de se produire dans la mise en œuvre de textes législatifs et réglementaires nationaux.

Un second type d'atelier traite de la mise en œuvre de la législation nucléaire. Outre des exposés de spécialistes et des études de cas, il est demandé aux participants de fournir des informations sur l'état et l'amélioration possible de leur législation nucléaire nationale. Ces exposés sont importants car ils montrent comment les problèmes ont été résolus par d'autres États et incitent à harmoniser les législations. Les États aidés par l'Agence doivent produire un rapport actualisé sur l'état de leur législation nucléaire, y compris sa mise en œuvre.

Aide à la rédaction

La législation nucléaire de chaque État devant refléter ses traditions et réalités juridiques, l'aide à la rédaction de textes législatifs commence par l'élaboration d'un texte initial par des experts de l'État qui sollicite l'assistance. L'État est normalement censé fournir un texte rédigé dans une langue de travail, généralement l'anglais. Le Bureau des affaires juridiques charge alors un spécialiste de droit nucléaire d'examiner le texte et de fournir, en consultation avec ce premier, des commentaires détaillés. Généralement, les spécialistes analysent le projet de loi sous trois angles. Premièrement, ils l'analysent à la lumière des principes fondamentaux de rédaction applicables à toute loi, à savoir sa clarté, sa cohérence interne, son exhaustivité, son applicabilité, sa structure, l'absence de lacunes, de chevauchements ou de confusion dans l'affectation de la responsabilité, etc. Deuxièmement, ils évaluent, principalement sur la base de normes de l'AIEA, la compatibilité du projet de loi avec la pratique internationale acceptée en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie nucléaire ou des rayonnements ionisants. Ces normes, non obligatoires pour les États Membres de l'AIEA (sauf pour les projets parrainés par l'Agence), contiennent cependant d'importantes orientations et peuvent aider les États à harmoniser leur cadre juridique avec celui d'autres États utilisant des matières et des techniques nucléaires. Troisièmement, ils évaluent la conformité du projet de loi aux dispositions des instruments juridiques internationaux relatifs au nucléaire auquel l'État est partie ou pourrait raisonnablement compter devenir partie.

Les spécialistes émettent des recommandations et soulèvent des points que les législateurs ou rédacteurs pourraient souhaiter examiner avant d'affiner le projet de loi. À l'issue du premier examen du texte, plusieurs activités d'assistance peuvent être entreprises à la demande de l'État Membre. Pour examiner les commentaires, il est habituellement tenu, généralement au Siège de l'AIEA à Vienne, une réunion de plusieurs jours associant juristes et techniciens. Il peut aussi être élaboré un projet de loi révisé, ou organisé un nouvel examen d'expert en consultation avec le Bureau des affaires juridiques. Il peut aussi être organisé, dans la capitale de l'État assisté, des réunions entre l'AIEA et des fonctionnaires (et, s'il y a lieu, des législateurs) à certains stades de l'examen législatif d'un projet de loi. L'Agence s'efforce, à tous les stades, de fournir des commentaires et des

recommandations sur la façon de produire un texte répondant au mieux aux normes et aux engagements internationaux. La formulation proprement dite est considérée comme relevant des représentants de l'État.

Ces cinq dernières années, une assistance de ce type a été fournie à plus de 50 États Membres de l'AIEA en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Documents de référence

Une importante activité de l'AIEA consiste à élaborer des documents écrits pouvant servir à la mise en œuvre d'activités d'assistance directe et à des États Membres élaborant une législation. Ces dernières années, l'Agence a produit une gamme de documents couvrant plusieurs sujets.

Lorsqu'elle a commencé à élaborer ces documents, l'AIEA s'est notamment interrogée sur le fait de savoir s'il serait pratique et utile d'élaborer une loi ou un statut type que les États Membres pourraient adopter (en les modifiant compte tenu de leurs spécificités nationales) comme loi fondamentale relative à l'énergie nucléaire et à la radioprotection. Après une tentative, il a été décidé que les différences fondamentales de situation juridique, technique, économique, sociale et politique entre États rendaient une loi type inapplicable. Une législation nucléaire doit s'intégrer au corps de lois établi par un État pour la conduite générale de sa société et de son économie. Un texte type, aussi parfait fût-il, qui ne tiendrait pas compte de la réalité nationale risquerait de créer plus de complications et de difficultés qu'il n'en résoudrait. Au lieu de cela, il a été jugé préférable de produire des documents génériques fondés sur des principes et éléments fondamentaux qui pourraient être inclus dans la législation nucléaire d'un État en tenant compte de ses besoins et réalités.

L'un des meilleurs moyens de comprendre les principes et éléments internationalement reconnus d'un cadre législatif et réglementaire adéquat des activités nucléaires est la collection Normes de sûreté de l'AIEA. Dans un article aussi bref, il est impossible de décrire en détail ce vaste jeu de documents. La documentation de l'AIEA a été élaborée sur plusieurs années par divers comités consultatifs et approuvée par le Conseil des gouverneurs (Fondements et Prescriptions de sûreté) ou par le directeur général (Guides de sûreté). Le plus utile de ces documents, cependant, peut être cité: il s'agit de la norme de sûreté

n° GS-R-1 (2000), intitulée *Infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport*. La section 2.4 dresse un résumé utile des éléments qui devraient être inclus dans une législation nationale relative au contrôle des activités nucléaires. En 2002, l'Agence a publié quatre Guides de sûreté importants qui traitent d'éléments qu'il faudrait envisager d'inclure dans une législation nationale:

- N° GS-G-1.1 *Organisation et dotation en effectifs d'un organisme de réglementation des installations nucléaires*
- N° GS-G-1.2 *Examen-évaluation des installations nucléaires par l'organisme de réglementation*
- N° GS-G-1.3 *Inspection réglementaire des installations nucléaires et pouvoir de coercition de l'organisme de réglementation*
- N° GS-G-1.4 *Documentation à utiliser pour la réglementation des installations nucléaires.*

S'appuyant sur les normes de l'AIEA et sur les conventions internationales pertinentes, l'Agence publiera cette année un volume traitant en particulier des aspects juridiques de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants. Le *Manuel sur le droit nucléaire* passe en revue l'élaboration d'une législation nucléaire nationale et décrit les éléments juridiques fondamentaux propres à certains domaines (voir encadré ci-contre). On espère que le Manuel sera particulièrement utile aux États qui entreprennent d'élaborer ou de modifier leur législation nucléaire.

Enfin, on pourra trouver de précieuses indications dans la législation nucléaire d'États disposant de cadres juridiques évolués. Le Bureau des affaires juridiques de l'AIEA tient un registre de législations dont il peut fournir des copies pour illustrer la façon dont certains États ont traité des problèmes législatifs. Cependant, comme avec le concept de loi type, il importe que les législateurs n'utilisent pas de façon indiscriminée ou mécanique la législation adoptée par d'autres États. Pour être efficace, une législation nucléaire doit s'intégrer dans le cadre juridique d'un État. Une législation qui serait la simple reproduction de celle d'un autre État n'atteindrait pas son objectif, car elle serait difficile ou impossible à appliquer.

Élaboration d'une législation nucléaire mondiale

Dans le contexte de l'histoire humaine, les quelque cinquante années d'existence des techniques

nucléaires en font une science jeune. Le premier code juridique, promulgué par Hammourabi à Babylone, remonte au XVIII^e siècle avant J.C. Ainsi, après quatre mille ans d'histoire juridique, le droit nucléaire n'en est qu'à ses débuts. Il s'est fondamentalement développé dans le cadre du système juridique national d'États qui utilisent l'énergie nucléaire. Malgré une communication et des échanges, il reste au droit nucléaire à atteindre la cohérence et l'harmonisation de certains autres domaines juridiques. Les instruments internationaux relatifs au nucléaire ont commencé à adopter des dispositions qui imposeront, sur certains points, une plus grande uniformité. Il faut, cependant, que ces dispositions soient incorporées dans la législation nationale. Le programme d'assistance législative de l'AIEA, outre qu'il aide les États à concevoir des mécanismes juridiques contrôlant de façon responsable cette jeune science, peut aussi contribuer à l'élaboration d'un droit international de l'énergie nucléaire plus harmonisé et cohérent.

M. Stoiber est actuellement consultant à Washington, D.C., dans les domaines de l'énergie nucléaire, de la non-prolifération, de la sécurité nationale et du droit international. Il a travaillé au Département de la justice et au Département d'État des États-Unis (dirigeant trois services distincts: politique de non-prolifération nucléaire; technologie nucléaire et garanties; contrôle des exportations et des importations nucléaires). Il a été conseiller juridique assistant à l'Agence du contrôle des armements et du désarmement des États-Unis. À la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis, il a exercé les fonctions de conseiller juridique adjoint pour la législation et les affaires internationales, puis de directeur des programmes internationaux. Il est diplômé des universités du Colorado (B.A. et doctorat en droit) et de Londres (LL.M.), et titulaire du diplôme (mention bien) de l'Académie de droit international de La Haye. Courriel: crstoiber@earthlink.net

Manuel de l'AIEA sur le droit nucléaire

L'AIEA publie un manuel de droit nucléaire qui offrira à ses États Membres un nouveau moyen d'évaluer l'adéquation de leur cadre juridique régissant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, et des conseils pratiques aux gouvernements désireux de renforcer leurs textes législatifs et réglementaires, de les adapter à des normes internationalement reconnues, et de s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées en vertu d'instruments internationaux.

Le *Manuel* répond à la demande croissante d'assistance formulée par de nombreux gouvernements désireux d'élaborer une législation nucléaire et d'adapter leur mécanismes juridiques et institutionnels aux normes internationales. Il comprend également des instructions concises et avisées concernant la formation de professionnels (juristes, chercheurs, ingénieurs, agents de santé et de radioprotection, administrateurs) aux éléments fondamentaux d'un solide cadre de gestion et de réglementation de l'énergie nucléaire.

Le *Manuel* s'organise en cinq parties:

La première partie décrit des concepts clés: droit de l'énergie nucléaire et procédure législative; organe de réglementation; et activités réglementaires fondamentales que sont l'autorisation, l'inspection et la mise en application.

La deuxième partie traite de la radioprotection.

La troisième partie couvre divers sujets liés à la sûreté nucléaire et à la radioprotection: sources de rayonnements, installations nucléaires, interventions d'urgence, extraction et traitement, transport, déchets et combustible usé.

La quatrième partie traite de la responsabilité et des risques couverts.

La cinquième partie traite de non-prolifération et de sécurité: garanties, contrôle des exportations et importations, et protection physique.

Le *Manuel* comprend aussi des renvois à la collection Normes de sûreté de l'AIEA, qui traite de toutes les applications pacifiques du nucléaire.

Les auteurs du *Manuel*: Carlton Stoiber, avocat, plus de trente ans d'expérience de la non-prolifération, de la sûreté et de la sécurité au sein du Gouvernement des États-Unis; Alec Baer, professeur de sciences et techniques à l'Université d'Ottawa, ancien président du Conseil des gouverneurs et du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG); Norbert Pelzer, professeur de droit nucléaire à l'Université de Göttingen, expert en responsabilité nucléaire; et Wolfram Tonhauser, coordonnateur des activités d'assistance législative nucléaire de l'AIEA.

Pour tout complément d'information sur les publications de l'AIEA: www.iaea.org.