

Echange d'informations et assistance mutuelle d'urgence

Intervention et notification en cas d'accident

par Harold E. Collins, Bruce W. Emmerson et Ha-Vinh Phuong

L'établissement de dispositifs d'alerte permettant de prendre en temps utile les mesures propres à protéger le public contre les risques et les accidents naturels ou dus à l'action de l'homme est une pratique très courante. De nombreux pays possèdent des systèmes d'alerte et d'intervention en prévision des dangers que peuvent présenter les typhons, les ruptures de barrages et le stockage de grandes quantités de gaz toxiques. Des dispositions du même ordre sont nécessaires pour toute installation ou activité nucléaire comportant la possibilité d'un dommage en cas d'incident technique grave, d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique. Comme pour tout autre risque naturel ou industriel, l'organisation d'un système d'intervention et de notification approprié doit tenir compte des conséquences que peut avoir l'événement à diverses distances du lieu où il se produit et, le cas échéant, dans des pays limitrophes ou autres. L'étendue et la forme du système de notification dépendent de la nature du danger potentiel et de la vitesse à laquelle il est susceptible de se déplacer.

Dans le domaine de la planification de l'intervention en cas d'accident nucléaire, la notion de notification rapide — comportant la fourniture de toute information nécessaire — n'est pas nouvelle, que l'on envisage ou non des effets transfrontaliers. La notion d'assistance mutuelle d'urgence à la suite d'un accident ne l'est pas davantage. Un accident nucléaire grave peut exiger une puissante intervention pour rétablir la situation dans la centrale et ailleurs. Cette intervention peut peser lourdement sur les ressources du pays où l'accident s'est produit, voire en dépasser les moyens. Même des pays très évolués, possédant de nombreuses installations nucléaires et une puissante infrastructure technique, peuvent avoir du mal à faire face efficacement à un tel accident, surtout s'il entraîne de graves conséquences radiologiques à l'extérieur de la centrale. Il est donc hautement souhaitable que l'on prenne des dispositions pour que le potentiel du pays puisse être renforcé par les conseils, l'aide technique ou le matériel que d'autres pays sont en mesure de fournir.

En passant en revue les publications pertinentes de l'AIEA, on peut constater que le débat au sujet de ces notions ne date pas d'hier; des directives qui s'en inspirent ont paru dès 1969 dans la publication n° 32 de la Collection Sécurité de l'Agence intitulée *Planification des mesures à prendre en cas d'accident nucléaire*, par la

suite développées en 1981 dans le n° 55 de la même collection intitulé *Plans d'intervention hors du site en cas d'accident nucléaire dans une installation* et, plus récemment, dans deux circulaires d'information publiées respectivement en 1984 et 1985 en exécution des tâches confiées à l'Agence par le Conseil des gouverneurs en 1982.* Au cours des 15 dernières années, de nombreux spécialistes des Etats Membres ont participé à la mise au point de ces recommandations et des directives qui s'y rattachent en matière de planification et de préparation pour faire face à des cas d'urgence.

Cette action, appuyée par des cours de formation et des missions consultatives organisés par l'Agence dans le domaine de la planification et de la préparation des mesures d'intervention, a fait mieux comprendre et mieux connaître les tâches qu'impose la mise en œuvre d'un système d'intervention efficace, notamment lorsqu'il s'agit du début d'un accident nucléaire susceptible d'avoir des conséquences hors du site et, notamment, des effets radiologiques significatifs au-delà des frontières du pays où l'accident s'est produit.

L'«institutionnalisation» des directives

Aussi peut-on se demander pourquoi des pays qui pourraient mettre à profit des dispositions formelles prévoyant une notification et un échange d'information rapides en cas d'accident nucléaire, ou une assistance mutuelle d'urgence, semblent peu enthousiastes à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux à cet effet. La question paraît relativement simple, mais la réponse est conditionnée par la complexité des facteurs qui déterminent la réaction des milieux concernés. Des difficultés existent quand il s'agit de communiquer des données et des concepts aux gens et aux diverses organisations et institutions concernés et d'obtenir d'eux qu'ils les utilisent au mieux. Car ce que l'on pense souvent, c'est «va pour des directives — c'est toujours bon à savoir» et «si jamais on en a besoin on sait qu'elles existent — mais peut-être n'en aurait-on jamais besoin».

* *Directives sur les arrangements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique*, INFCIRC/310, AIEA (janvier 1984) et *Directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontalier de matières radioactives*, INFCIRC/321, AIEA (janvier 1985). Voir également «Le rôle de l'Agence dans l'établissement des plans d'intervention d'urgence et de l'état de préparation en cas d'accidents nucléaires», par H.E. Collins et B.W. Emmerson, *Bulletin de l'AIEA*, Vol. 25, n° 3 (septembre 1983).

MM. Collins et Emmerson font partie de la Section de protection radiologique de la Division de la sûreté nucléaire de l'Agence. M. Ha-Vinh fait partie de la Division juridique.

C'est pourquoi l'on a tendance à reléguer des directives techniques sur les rayons poussiéreux des bibliothèques, dans des classeurs ou des cabinets de débarras. Ce qui ne signifie pas que les directives de l'Agence ne sont jamais mises en application. Elles l'ont été, plus ou moins, dans des domaines variés et dans de nombreux pays — mais à des degrés fort divers.

S'agissant de questions lourdes de conséquences comme l'échange d'information (qui comporte une notification rapide) et l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique, la mise en forme juridique des directives existantes, notamment au moyen d'accords formels, mettrait certaines en lumière et ferait obligation d'appliquer les plus importantes d'entre elles. Il existe à cet égard bien des précédents; ainsi en est-il des dispositions législatives prises aux Etats-Unis après l'accident survenu en mars 1979 à la centrale nucléaire de Three Mile Island. D'autres pays ont eux aussi rendu obligatoires des directives techniques soit en légiférant, soit en concluant des accords bilatéraux ou multilatéraux sur la planification des mesures de préparation et d'intervention en cas d'urgence radiologique.

L'Accord d'assistance mutuelle d'urgence entre les pays nordiques de 1963 a été le premier de ce genre et le seul conclu jusqu'à ce jour entre l'Agence et des Etats Membres. A sa huitième session ordinaire de 1964, la Conférence générale de l'Agence a adopté une résolution demandant au Conseil des gouverneurs de «prendre les mesures nécessaires pour stimuler la conclusion d'accords d'assistance en cas d'urgence entre plusieurs Etats Membres et l'Agence en tant que moyen d'assurer une assistance mutuelle internationale efficace en cas d'urgence». A la suite de cette résolution, des projets d'accords ont été élaborés par un comité d'experts en 1965 et examinés par un Comité plénier du Conseil en 1966. Des projets d'accords bilatéraux et multilatéraux ont été ensuite présentés au Conseil en février 1967 et, à sa demande, communiqués aux Etats Membres en juin 1967 pour utilisation en tant que de besoin.*

En 1977, l'Agence a conclu avec le Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) un accord sur la coordination étroite de leurs activités pour l'assistance en cas d'accidents nucléaires. Depuis quelques années, de nombreux accords bilatéraux entre pays limitrophes européens ont été conclus, qui prévoient notamment la notification rapide, l'échange d'informations et l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique pouvant avoir des conséquences transfrontalières.** Il convient de signaler à cet égard que, si tous ces accords portent sur des urgences dues à des activités nucléaires pacifiques, ceux qui ont été conclus par la France — Etat doté d'armes nucléaires — avec la Suisse et la République fédérale

d'Allemagne en 1979 et 1981 respectivement, stipulent aussi la communication d'information sur *tout* événement susceptible d'avoir des effets radiologiques transfrontaliers, à la seule exception des informations devant rester secrètes pour des raisons militaires.*

Accords à conclure après Tchernobyl

A la suite de l'accident de Tchernobyl, l'une des demandes faites au Directeur général par le Conseil des gouverneurs de l'Agence à sa session extraordinaire du 21 mai 1986 a porté sur la convocation de groupes d'experts gouvernementaux à composition non limitée, chargés d'établir sans délai deux projets d'accords internationaux qui tiennent compte des directives établies par l'Agence dans les documents INFCIRC/321 et INFCIRC/310. L'un traiterait de la notification rapide et de la communication d'informations complètes sur les accidents nucléaires risquant d'avoir des effets transfrontaliers, et l'autre de la coordination de l'intervention et de l'assistance d'urgence. L'Agence a convoqué à cet effet, du 21 juillet au 15 août 1986, une réunion d'experts gouvernementaux ouverte à tous les Etats Membres, à laquelle diverses organisations internationales et régionales concernées ont été invitées (Voir dans les *Nouvelles brèves* l'essentiel de cette réunion).

Il n'est évidemment pas nécessaire, dans le contexte de la réglementation nationale, de mettre officiellement en forme toutes les directives techniques recommandées par l'Agence. Mais pour mieux faire comprendre et appliquer ces directives dans la mesure la plus large possible, il conviendra d'intensifier certaines des activités de l'Agence s'y rapportant, notamment celles qui ont été entreprises ces dernières années. Dans le domaine de la sûreté nucléaire, ces activités se répartissent en deux catégories essentielles:

- les missions spéciales d'assistance telles que celles dénommées OSART (Equipes d'examen de la sûreté d'exploitation) et RAPAT (Equipes consultatives sur la radioprotection), organisées à la demande des Etats Membres;
- les programmes de formation du personnel dans divers domaines techniques.

En élargissant le champ de telles activités et en les complétant en tant que de besoin, on pourra contribuer à faire sortir les directives déjà abondantes de l'Agence des classeurs où elles sont parfois reléguées. En définitive, le succès d'une telle entreprise dépend de deux facteurs essentiels:

- la volonté des Etats Membres de participer pleinement à l'assistance et aux programmes de formation en question;
- l'apport de ressources permettant à l'Agence d'élargir et d'exécuter ses programmes de renforcement de la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire.

En somme, pour assurer une application correcte des directives techniques de l'Agence, il sera nécessaire de prévoir des missions spéciales d'assistance dans le cadre des programmes de formation appropriés, associés à des projets de coopération technique qui s'y rapportent.

* Article 12 des accords du 18 octobre 1979 entre la France et la Suisse et du 28 janvier 1981 entre la France et la République fédérale d'Allemagne sur l'échange d'information concernant les accidents susceptibles d'avoir des conséquences radiologiques.

* L'accord entre pays nordiques est reproduit dans le document INFCIRC/49. Il est entré en vigueur pour le Danemark, la Norvège et la Suède en 1964, et pour la Finlande en 1965. La résolution de l'AIEA de 1964 fait l'objet du document GC(VIII)/RES/177. Les projets d'accords sont reproduits en annexe au document GOV/INF/392.

** De 1977 à 1982, des accords bilatéraux ont été conclus par la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse et la Tchécoslovaquie.