

La convention internationale sur la sûreté nucléaire marque une étape en droit

Une conférence diplomatique adopte le premier instrument juridique international consacré à la sûreté des centrales nucléaires

par Odette
Jankowitsch et
Franz-Nikolaus
Flakus

Le 17 juin 1994, le texte de la Convention sur la sûreté nucléaire a été adopté sans vote par les représentants de 84 pays lors d'une conférence diplomatique que le Directeur général de l'Agence, habilité par le Conseil des gouverneurs, avait réunie du 14 au 17 juin 1994 au siège de l'AIEA. La Conférence générale avait déjà jugé souhaitable, à sa trente-septième session ordinaire, d'organiser cette conférence dès que possible en vue d'adopter la convention (résolution GC(XXXVII)/RES/615).

Cette convention est le premier instrument international qui traite directement de la question de la sûreté des centrales nucléaires*. C'est en cela qu'elle marque une étape importante du développement du droit international relatif à l'énergie nucléaire, selon M. Walter Hohlefelder (Allemagne) qui présida la conférence diplomatique.

En vertu de son article 3, la convention «s'applique à la sûreté des installations nucléaires». La convention définit une «installation nucléaire» comme «toute centrale électronucléaire civile fixe... y compris les installations de stockage, de manutention et de traitement des matières radioactives qui se trouvent sur le même site et qui sont directement liées à l'exploitation de la centrale».

Mme Jankowitsch et M. Flakus sont membres respectivement de la Division juridique et de la Division de la sûreté nucléaire de l'AIEA.

Le problème de la sûreté est traité de façon préventive et continue, un peu comme dans les accords sur la sûreté du transport aérien ou maritime. Son préambule précise bien l'importance pour la communauté internationale «de veiller à ce que l'utilisation de l'énergie nucléaire soit sûre, bien réglementée et écologiquement rationnelle».

La sûreté de l'exploitation de l'énergie nucléaire, comme celle des autres formes d'énergie, n'en demeure pas moins essentiellement la responsabilité de chaque pays. C'est ce que réaffirme le préambule. Néanmoins, le débat international sur la sûreté a mis en lumière l'interdépendance de tous les participants au cycle du combustible nucléaire. Dans le discours qu'il a prononcé à l'ouverture de la Conférence, M. Hans Blix, directeur général de l'AIEA, a rappelé qu'un accident nucléaire, où qu'il se

* Les deux conventions adoptées en 1986 — 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 — s'appliquent toutes deux en cas d'accident. La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires concerne les matières nucléaires en cours de transport international. La Convention de Vienne sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires vise les dommages causés par un accident.

produise, peut avoir des conséquences au-delà des frontières et des répercussions dans le monde entier sur la confiance du public à l'égard de l'énergie d'origine nucléaire. Il ajouta que la convention engagera les Etats à respecter un certain nombre de règles de sûreté importantes et à participer, en y faisant rapport, à des réunions périodiques d'examen par des collègues visant à s'assurer que les obligations énoncées par la convention sont respectées.

Historique

En septembre 1991, une conférence internationale sur la sûreté nucléaire: stratégie pour l'avenir, organisée par l'AIEA, a déclaré que «la sûreté était essentiellement une affaire nationale impliquant le respect consciencieux des principes, normes et bonnes pratiques en vigueur, au niveau de chaque centrale et de chaque organisme national de réglementation, en exploitant au mieux les régimes juridiques nationaux». La conférence a jugé par ailleurs qu'il fallait aussi étudier une approche internationale intégrée concernant tous les aspects de la sûreté nucléaire, y compris le problème des déchets radioactifs, approche que devraient adopter tous les gouvernements. La conférence a prié les organes directeurs de l'AIEA de faire préparer une proposition contenant les éléments nécessaires de cette approche internationale, exposant les avantages de diverses options, tenant compte des activités et du rôle d'organismes internationaux et intergouvernementaux pertinents, et utilisant les directives et les mécanismes existant à l'AIEA.

Peu de temps après, la Conférence générale, approuvant l'idée, a invité le Directeur général «à établir, pour examen par le Conseil en février 1992, une esquisse des éléments possibles d'une convention sur la sûreté nucléaire, en tenant compte des activités et des rôles des organes internationaux et intergouvernementaux pertinents et en tirant parti des avis de groupes permanents comme l'INSAG (Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire), le NUSSAG (Groupe consultatif sur les normes de sûreté nucléaire) et l'INWAC (Groupe consultatif international pour la gestion des déchets) ainsi que des compétences mises à disposition par des Etats Membres et des organisations internationales compétentes» (GC(XXXV)/RES/553).

Le Directeur général a donné suite à cette résolution en réunissant un groupe restreint d'experts chargé de donner son avis sur la structure et le contenu éventuel d'une convention internationale sur la sûreté nucléaire. Réunis en décembre 1991, les experts ont confirmé à nouveau la nécessité d'un instrument international en la matière et ont vivement recommandé d'entreprendre dès que possible le travail préparatoire. La structure de la future convention serait décidée après accord sur son champ d'application et sa teneur. Les experts ont estimé que la convention devrait insister sur les

principes et procédures de caractère général plutôt que sur des détails techniques de sûreté nucléaire.

En février 1992, le Conseil des gouverneurs a autorisé le Directeur général à réunir un groupe de juristes et de techniciens de composition non limitée qui serait chargé d'élaborer les éléments de fond nécessaires d'une convention sur la sûreté nucléaire.

Ce groupe d'experts s'est réuni pour la première fois du 25 au 29 mai 1992 et a élu président M.Z. Domaratzki (Canada); il se composait de 90 experts de 45 pays, de la Commission des Communautés européennes (CCE), de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (AEN/OCDE) et de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

Le groupe s'est mis d'accord sur les points suivants:

- Les principales obligations des parties à la convention envisagée seraient fondées dans une large mesure sur les principes de la réglementation et de la gestion de la sûreté, et ceux de l'exploitation des installations nucléaires, énoncés dans un projet de document du NUSSAG sur les fondements de la sûreté concernant les installations nucléaires (l'AIEA a publié en 1993 le n° 110 de sa Collection Sécurité intitulé *Fondements de la sûreté: La sûreté des installations nucléaires*);
- La convention devrait prévoir l'obligation pour les parties contractantes de faire rapport sur sa mise en œuvre, suivant un mécanisme d'examen sous forme de «réunion des parties»;
- L'AIEA mettrait à la disposition de cette réunion des services d'appui et des compétences techniques.

En septembre 1992, la Conférence générale prit note du travail du groupe d'experts et le pria de continuer ses travaux compte tenu de la nécessité vitale d'un effort constant pour relever le niveau général de la sûreté nucléaire dans le monde (GC(XXXVI)/RES/582).

En octobre 1992, lors de leur deuxième réunion (100 experts de 43 pays, de la CCE, de l'AEN/OCDE et de l'OIT), les experts sont convenus qu'il fallait aboutir à bref délai à une convention «stimulante». En janvier 1993, le groupe (123 experts de 53 pays, de la CCE et de l'AEN/OCDE) a examiné de nouveaux projets de textes commentés et annotés par le Secrétariat. A sa quatrième réunion, en mai 1993 (114 experts de 50 pays, de la CCE et de l'AEN/OCDE), le groupe a résolu les principales questions restées en suspens, facilitant ainsi la rédaction d'un texte unique.

En ce qui concerne le champ d'application de la convention, les experts ont décidé qu'il devrait se limiter aux centrales nucléaires civiles, étant entendu qu'un engagement politique parallèle serait pris en vue de la négociation d'un instrument international sur la sûreté de la gestion des déchets. Les experts ont décidé que la convention devrait aussi traiter de la question des «situations existantes», c'est-à-dire des installations ne cadrant pas avec les obligations prévues par la convention.

Principales obligations des Etats en vertu de la Convention sur la sûreté nucléaire

Les Etats qui deviennent parties à la Convention sur la sûreté nucléaire assument d'importantes obligations, notamment les suivantes:

Présentation de rapports: «Chaque Partie contractante présente pour examen... un rapport sur les mesures qu'elle a prises pour remplir chacune des obligations énoncées dans la présente convention.» (Article 5) «Les Parties contractantes tiennent des réunions... pour examiner les rapports présentés...» (Article 20.1)

Installations nucléaires existantes: «Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour que la sûreté des installations nucléaires qui existent au moment où la présente convention entre en vigueur à son égard soit examinée dès que possible. Lorsque cela est nécessaire dans le cadre de la présente convention, la Partie contractante fait en sorte que toutes les améliorations qui peuvent raisonnablement être apportées le soient de façon urgente en vue de renforcer la sûreté de l'installation nucléaire. Si un tel renforcement n'est pas réalisable, il convient de programmer l'arrêt de l'installation nucléaire dès que cela est possible en pratique. Pour l'échéancier de mise à l'arrêt, il peut être tenu compte de l'ensemble du contexte énergétique et des solutions de remplacement possibles, ainsi que des conséquences sociales, environnementales et économiques.» (Article 6)

Cadre législatif et réglementaire: «Chaque Partie contractante établit et maintient en vigueur un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires. Le cadre législatif et réglementaire prévoit i) l'établissement de prescriptions et de règlements de sûreté nationaux pertinents; ii) un système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires et l'interdiction d'exploiter une installation nucléaire sans autorisation; iii) un système d'inspection et d'évaluation réglementaires des installations nucléaires pour vérifier le respect des règlements applicables et des conditions des autorisations; iv) des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables et les conditions des autorisations, y compris la suspension, la modification ou le retrait de celles-ci.» (Article 7)

Evaluation et vérification de la sûreté: «Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour qu'il soit procédé à: i) des évaluations de sûreté approfondies et systématiques avant la construction et la mise en service d'une installation nucléaire et pendant toute la durée de sa vie. Ces évaluations sont solidement étayées, actualisées ultérieurement compte tenu de l'expérience d'exploitation et d'informations nouvelles importantes concernant la sûreté, et examinées sous l'autorité de l'organisme de réglementation; ii) des vérifications par analyse, surveillance, essais et inspections afin de veiller à ce que l'état physique et l'exploitation d'une installation nucléaire restent conformes à sa conception, aux exigences nationales de sûreté applicables et aux limites et conditions d'exploitation.» (Article 14)

Organisation pour les cas d'urgence: «Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées afin qu'il existe, pour les installations nucléaires, des plans d'urgence internes et externes qui soient testés périodiquement et qui couvrent les actions à mener en cas de situation d'urgence. Pour toute installation nucléaire nouvelle, de tels plans sont élaborés et testés avant qu'elle ne commence à fonctionner au-dessus d'un bas niveau de puissance approuvé par l'organisme de réglementation. Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour que, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être affectées par une situation d'urgence radiologique, sa propre population et les autorités compétentes des Etats avoisinant l'installation nucléaire reçoivent des informations appropriées aux fins des plans et des interventions d'urgence.» (Article 16.1 et 16.2)

Exploitation: «Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées afin que: i) l'autorisation initiale d'exploiter une installation nucléaire se fonde sur une analyse de sûreté appropriée et un programme de mise en service démontrant que l'installation, telle que construite, est conforme aux exigences de conception et de sûreté; ii) les limites et conditions d'exploitation découlant de l'analyse de sûreté, des essais et de l'expérience d'exploitation soient définies et révisées si besoin est pour délimiter le domaine dans lequel l'exploitation est sûre; iii) l'exploitation, la maintenance, l'inspection et les essais d'une installation nucléaire soient assurés conformément à des procédures approuvées; iv) des procédures soient établies pour faire face aux incidents de fonctionnement prévus et aux accidents; v) l'appui nécessaire en matière d'ingénierie et de technologie dans tous les domaines liés à la sûreté soit disponible pendant toute la durée de la vie d'une installation nucléaire; vi) les incidents significatifs pour la sûreté soient notifiés en temps voulu par le titulaire de l'autorisation correspondante à l'organisme de réglementation; vii) des programmes de collecte et d'analyse des données de l'expérience d'exploitation soient mis en place, qu'il soit donné suite aux résultats obtenus et aux conclusions tirées, et que les mécanismes existants soient utilisés pour mettre les données d'expérience importantes en commun avec des organismes internationaux et avec d'autres organismes exploitants et organismes de réglementation; viii) la production de déchets radioactifs résultant de l'exploitation d'une installation nucléaire soit aussi réduite que possible compte tenu du procédé considéré, du point de vue de l'activité et du volume, et que, pour toute opération nécessaire de traitement et de stockage provisoire de combustible irradié et de déchets directement liés à l'exploitation et se trouvant sur le même site que celui de l'installation nucléaire, il soit tenu compte du conditionnement et du stockage définitif.» (Article 19)



A sa réunion de juin 1993, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA invita le Directeur général à prier le président du groupe d'experts à préparer, après avoir procédé aux consultations qu'il jugerait nécessaires, un texte de référence complet en vue de son examen par le groupe lors de sa réunion suivante en octobre 1993. Dans sa déclaration à la 37^{ème} session de la Conférence générale, M. Hans Blix a annoncé que la structure et le contenu de la convention avaient recueilli un consensus: la convention ne s'appliquerait qu'aux réacteurs de puissance; les parties contractantes seraient tenues de se conformer aux principes fondamentaux de sûreté fondés sur le document du NUSSAG relatif aux fondements de la sûreté nucléaire; les parties seraient tenues de faire rapport à intervalles fixés d'un commun accord, lors des réunions des parties contractantes, sur les mesures qu'elles auraient prises pour remplir les obligations énoncées dans la convention, et ceci dans le contexte d'arrangements pour un examen international par des collègues; l'AIEA ferait fonction de secrétariat pour la convention et pourrait être appelée à aider les parties contractantes dans le processus d'examen.

En octobre et décembre 1993, lors de ses cinquième et sixième réunions (120 experts de 50 pays, de la CCE et de l'AEN/OCDE), le groupe a étudié

le projet de texte préparé par son président. A sa septième et dernière réunion, du 31 janvier au 4 février 1994, il a approuvé le projet de texte de la convention, achevant ainsi son travail.

En février 1994, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a autorisé l'organisation de la conférence diplomatique, laquelle s'est tenue du 14 au 17 juin au siège de l'AIEA. Après avoir élu son président, M. Hohlefeldler, la conférence a élu M. Lars Högberg (Suède) président du comité plénier. Mme Thereza Maria Machado Quintella (Brésil) a été élue vice-présidente et M. A. Gopalakrishnan (Inde) président du comité de rédaction. Le texte de la convention existe en six langues: anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe (INFCIRC/449).

Les représentants des gouvernements à la conférence diplomatique.

En haut, de gauche à droite à la tribune: M. Morris Rosen, sous-directeur général chargé de la sûreté nucléaire; M. Hans Blix, directeur général de l'AIEA; M. Walter Hohlefeldler, président élu de la conférence; M. Lars Högberg, président du comité plénier.

(Photo F.N. Flakus, AIEA)

Structure et contenu

Le texte de la convention se présente comme suit: préambule — chapitre premier: objectifs, définitions et champ d'application — chapitre 2: obligations: a) dispositions générales, b) législation et réglementation, c) considérations générales de sûreté, d) sûreté des installations — chapitre 3: réunions des parties contractantes — chapitre 4: clauses finales et

dispositions diverses. La convention ne comporte pas d'annexes.

Elle s'applique à des «installations nucléaires» définies comme «centrales électronucléaires civiles fixes». Les obligations sont fondées dans une large mesure sur des principes agréés par consensus international, touchant les notions fondamentales de réglementation, de gestion de la sûreté et d'exploitation des installations nucléaires. Les parties contractantes sont notamment tenues d'établir et de maintenir en vigueur un cadre législatif et réglementaire pour les installations nucléaires et de prendre un certain nombre de mesures fondées sur des conditions générales de sûreté concernant, par exemple, l'existence de ressources financières et humaines, l'évaluation et la vérification de la sûreté, l'assurance de la qualité et les moyens d'intervention en cas d'urgence. D'autres obligations se rapportent à des aspects techniques de la sûreté des installations, dont le choix du site, la conception, la construction et l'exploitation.

Un point très important est à signaler, à savoir que les parties contractantes sont tenues de présenter aux réunions périodiques des parties — environ tous les trois ans — des rapports sur les mesures qu'elles ont prises pour appliquer la convention. Enfin, l'Agence ferait fonction de secrétariat aux fins de cette convention dont le Directeur général est dépositaire.

Mise en œuvre et examen par des pairs

En résumé, les Etats parties à la convention sont tenus de prendre des mesures à l'échelon national pour remplir chacune des obligations énoncées dans la convention, et de faire rapport à ce sujet.

Après l'entrée en vigueur de la convention, sa mise en œuvre sera formellement suivie grâce aux réunions d'examen par des collègues. Fixer la forme et la portée de cet examen est la prérogative des parties contractantes, mais les dispositions définitives concernant les réunions d'examen restent à élaborer dans le détail. Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la convention, une réunion préparatoire des parties contractantes doit être organisée pour élaborer la structure des rapports nationaux et la procédure de l'examen par des collègues. Celui-ci devra présenter certains avantages: se justifier par ses résultats, ne pas coûter trop cher et ne pas taxer indûment la rédaction des rapports nationaux; il devra aussi être efficace et transparent, montrer que la convention est respectée et renseigner sur la façon dont une partie contractante honore ses obligations. Il devra avoir un effet stimulant et susciter l'envie d'apprendre et de se perfectionner. Il visera l'aboutissement d'un processus plutôt que le détail des programmes nationaux de sûreté nucléaire.

Comme nous l'avons vu, chaque partie contractante devra présenter un rapport succinct exposant la

façon dont elle s'est acquittée des obligations énoncées dans la convention et elle aura l'occasion de discuter des rapports présentés par les autres parties et de demander des éclaircissements.

Les questions à traiter dans un rapport national sont, dans une certaine mesure, de caractère général (obligations dans le cadre de considérations générales telles que la priorité à accorder à la sûreté, les ressources financières et humaines, les facteurs humains) sans oublier néanmoins des aspects plus spécifiques (organisation et législation de l'Etat; conception, construction et choix des sites, exploitation, y compris l'expérience d'exploitation).

Comme le prévoit la convention, les parties contractantes établiront un rapport de synthèse, qu'elles adopteront par consensus, sur les questions examinées, avec les conclusions de la réunion, rapport qui sera mis à la disposition du public.

Dès le début, la convention a été conçue comme un catalyseur ou un stimulant pour encourager les pays à promouvoir constamment la sûreté nucléaire. Sa mise en œuvre favorisera, avec le temps, la participation et l'engagement des pays envers la sûreté nucléaire qui, ainsi, ne cessera de s'améliorer dans le monde entier.

C'était aussi l'occasion d'affirmer — et cela est fait dans le préambule de la convention — la nécessité d'élaborer dès que possible une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. Le développement progressif des fondements de la sûreté de la gestion des déchets prépare l'avènement prochain d'une convention dans ce domaine, suivant le bon exemple de ce qui s'est passé pour la convention sur la sûreté nucléaire.

Perspectives

La convention sera ouverte à la signature le 20 septembre 1994 au siège de l'AIEA, à Vienne, à l'occasion de la 38^{ème} session ordinaire de la Conférence générale. Elle entrera en vigueur après le dépôt auprès du Directeur général «du vingt-deuxième instrument de ratification... sous réserve qu'un tel instrument ait été déposé par 17 Etats possédant chacun une installation nucléaire dont un réacteur a divergé» (article 31).

Il faut espérer que le processus de ratification obéira à cette même volonté politique qui a permis aux Etats de négocier et d'adopter la convention en si peu de temps, et donc que celle-ci entrera en vigueur dans un proche avenir.

Ainsi que M. Blix l'a dit pour conclure son allocution à la conférence, promouvoir la sûreté des installations nucléaires est un objectif important, aussi bien national qu'international. La convention va donner force de loi à nombre de principes bien connus. Elle instituera aussi des mécanismes originaux qui nous aideront à nous assurer que la lettre de cette loi se concrétise au niveau de la sûreté nucléaire.