

Bulletin de droit nucléaire n° 83

Volume 2009/1



DROIT NUCLÉAIRE BULLETIN n° 83

Sommaire

Table des matières détaillée

Articles et étude

Jurisprudence

Travaux législatifs et réglementaires nationaux

Texte

Travaux réglementaires internationaux

Accords bilatéraux

Nouvelles brèves

Liste des correspondants

Jun 2009

Agence pour l'énergie nucléaire
Organisation de coopération et de développement économiques

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OECE. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ; et
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales des politiques réalisées par l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Également disponible en anglais sous le titre :

Nuclear Law Bulletin No. 83

AVERTISSEMENT

Les informations publiées dans ce bulletin n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Photos de couverture : Mine d'Asse, Bundesamt für Strahlenschutz. Inspection de site au Kazakhstan, Service d'information au public de l'OTICE.

Table des matières détaillée

	Page
Articles	
Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives, par Carlton Stoiber.....	5
Mise en œuvre et application sur le plan national des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, par Lisa Tabassi	31
Le déclassement d'Asse II : Un fardeau du passé en République fédérale d'Allemagne, par Hanns Naeser	65
Étude	
Évolutions du statut du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), par Laetitia Grammatico-Vidal	83
Jurisprudence	
<i>CANADA</i>	
Keen contre le procureur général du Canada (2009).....	95
<i>ÉTATS-UNIS</i>	
Jugement de la Cour suprême américaine relatif à l'applicabilité des droits de douane anti-dumping à la vente d'uranium faiblement enrichi (2009).....	100
Jugement de la Cour suprême sur l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour déterminer la meilleure technologie à disposition afin de minimiser les effets néfastes sur l'environnement des ouvrages de prise d'eau de refroidissement (2009)	103
<i>FRANCE</i>	
Arrêt du Conseil d'État rejetant les recours des ONG environnementales contre le Décret autorisant la création de l'EPR à Flamanville (2009)	106
Travaux législatifs et réglementaires nationaux	
<i>BELGIQUE</i>	
Amendements à la loi relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et à l'Agence de contrôle nucléaire (2009)	109
Règlement sur l'importation, le transport et l'exportation de substances radioactives (2009)	109
<i>BRÉSIL</i>	
Nouvelle stratégie nationale de défense (2008)	110
<i>RÉPUBLIQUE DE CORÉE</i>	
Loi sur la gestion des déchets radioactifs (2009)	110
<i>ÉTATS UNIS</i>	
Exigences de sécurité pour les réacteurs de puissance (2009)	111
Amendement aux règles de la NRC relatives à l'évaluation de la chute d'un avion de ligne sur une installation (2009)	113
Dose standard après 10 000 ans pour le stockage de déchets hautement radioactifs à Yucca Mountain (2009)	113
Changements réglementaires pour mettre en application le Protocole additionnel à l'Accord USA/AIEA relatif aux garanties (2008).....	114
Règle amendant les Règlements sur la protection des informations relatives aux garanties (2008).....	115
<i>FRANCE</i>	
Décret relatif aux transferts transfrontaliers de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008).....	117
<i>IRLANDE</i>	
Loi relative à l'interdiction complète des essais nucléaires (2008).....	118

<i>JAPON</i>	
Loi modifiant la Loi de compensation des dommages nucléaires et la Loi relative aux contrats d'indemnisation en matière de responsabilité nucléaire (2008)	118
<i>RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE</i>	
Activités législatives récentes (2009)	119
<i>ROUMANIE</i>	
Décision relative à la stratégie nationale de défense (2008)	122
Ordonnance relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008)	122
<i>SERBIE</i>	
Nouvelle loi sur l'énergie nucléaire (2009)	123
<i>SLOVÉNIE</i>	
Règlement relatif aux transferts internationaux de déchets nucléaires et de combustible nucléaire usé (2009)	124
Règlement relatif aux transferts internationaux de substances radioactives et nucléaires (2008)	124
<i>SUISSE</i>	
Nouvelle inspection fédérale de la sûreté nucléaire (2009)	124
<i>TURQUIE</i>	
Développements depuis l'adoption de la loi sur la construction et l'exploitation de centrales nucléaires (2009)	125
Texte de loi	
<i>RÉPUBLIQUE DE CORÉE</i>	
Loi relative à la gestion des déchets radioactifs (2009)	129
Travaux réglementaires internationaux	
<i>COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE</i>	
Proposition de la Commission européenne de Directive du Conseil établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire (2008)	147
Mise à jour du programme indicatif nucléaire dans le cadre de la deuxième revue stratégique de l'énergie (2008)	148
Recommandation de la Commission européenne relative aux critères d'exportation de déchets radioactifs et de combustible irradié vers des pays tiers (2008)	148
Communication sur la non-prolifération nucléaire (2009)	149
<i>AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE</i>	
Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs – Troisième conférence d'examen (2009)	150
Accords bilatéraux	153
Nouvelles brèves	
<i>COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE</i>	
Troisième session plénière du Forum européen de l'énergie nucléaire (2008)	155
Réunions du Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets	155
Lancement d'une consultation du public portant sur une proposition relative aux nouvelles exigences relatives aux sources de rayonnement naturel au sein de la Directive fixant les normes de base (période de consultation : 2 février 2009 – 20 avril 2009)	156
<i>ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DROIT NUCLÉAIRE</i>	
Le Congrès biennal de Nuclear Inter Jura de 2009 à Toronto	156
<i>AGENCE INTERNATIONALE DES ÉNERGIES RENOUVELABLES</i>	
Fondation d'une nouvelle agence internationale (2009)	157
Liste des correspondants	159

Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives

par Carlton Stoiber*

Au cours des quelques décennies passées, la communauté internationale en est venue à recourir de plus en plus à des conférences ou réunions multilatérales périodiques¹ comme moyen d'examiner la mise en œuvre d'un large éventail d'instruments juridiques, notamment de ceux ayant trait à la non-prolifération, à la sûreté, à la gestion des déchets, à la protection physique et à la sécurité. En outre, les parties à certains instruments, qui n'imposent pas explicitement des réunions d'examen, ont décidé d'organiser de telles réunions *de facto* pour en améliorer la mise en œuvre. Bien que la structure et les modalités de ces réunions diffèrent sur certains points de détail, elles sont l'expression d'un certain nombre de finalités, de dispositions en matière d'organisation et de procédures communes. Le présent article s'efforce de déterminer les principales questions que soulève le fait de s'en remettre au mécanisme de la conférence d'examen² comme moyen d'accroître l'efficacité des instruments juridiques multilatéraux, en particulier dans le domaine nucléaire. En raison de ce qui a été perçu comme un échec de la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération des armes nucléaires de 2005 et de la nécessité d'éviter un résultat analogue lors de la prochaine Conférence d'examen de 2010, on a bon espoir que cette analyse permettra de procéder à un examen opportun – et peut-être même utile – du mécanisme de la conférence d'examen.

* Carlton Stoiber est un expert-conseil indépendant en droit international et en droit nucléaire. Il a auparavant dirigé plusieurs services au Département d'État des États-Unis (*U.S. Department of State*) et à la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (*U.S. Nuclear Regulatory Commission*) s'occupant de questions nucléaires ; il a pris part à la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire et des Conventions sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique et sur la notification rapide d'un accident nucléaire adoptées à la suite de l'accident de Tchernobyl et a fait partie des délégations des États-Unis aux réunions d'examen du TNP et de la CSN. Il rend hommage aux précieux conseils et commentaires concernant le projet de cet article que lui ont prodigués deux collègues experts, Odette Jankowitsch-Prevor et Patrick Reyners. L'auteur est seul responsable des faits énoncés et des opinions émises dans cet article.

1. Il n'existe pas de différence significative entre ces termes. Le fait de qualifier de « conférence » ou de « réunion » le processus d'examen dépend uniquement de la terminologie utilisée dans l'instrument pertinent.
2. Dans le présent article, l'expression « conférence d'examen » est parfois abrégée en « confex ».

Ne serait-ce que pour des raisons d'espace, il a été nécessaire de fixer certaines limites à cet article. Une limite évidente tient à ce que les conférences d'examen afférentes aux régimes des traités hors de la sphère nucléaire ne peuvent être abordées que brièvement et de façon sélective. Elles sont examinées en l'occurrence eu égard au contexte plus général du droit international dans lequel sont appliqués les instruments visant le nucléaire. De plus, seule une attention limitée est portée aux conférences d'amendement, caractéristique de presque tous les traités multilatéraux. Certaines conférences de ce type (comme celle ayant abouti à l'Amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires) peuvent partager certains des objectifs et des procédures des conférences d'examen. Elles revêtent cependant une portée et un caractère suffisamment différents pour justifier un traitement dans une autre étude. C'est également la raison pour laquelle les conférences de révision prévues dans les conventions sur la responsabilité civile des dommages nucléaires ne sont pas examinées ici³.

A. Instruments internationaux ayant recours au mécanisme de la conférence/réunion d'examen

On trouvera dans la présente section un bref aperçu d'un ensemble de régimes de traités multilatéraux dans lesquels le mécanisme de la conférence d'examen a été utilisé au cours des quelques décennies passées. Comme on le verra plus loin, des réunions d'examen ont été organisées sur une base *de facto* pour quelques instruments ne prescrivant pas spécifiquement un examen périodique. De plus, certaines réunions multilatérales non liées à un instrument spécifique, peuvent présenter les attributs d'une réunion d'examen. La liste met en lumière une très longue expérience de ces réunions, couvrant un très large éventail de sujets. Comme on l'a indiqué, faute de place, il n'est pas possible d'analyser les caractéristiques détaillées de ces nombreux régimes (en particulier de ceux hors de la sphère nucléaire). Cependant, une analyse même succincte permet de cerner des questions et des démarches communes, qui peuvent être instructives lorsqu'il s'agit d'évaluer la manière dont le mécanisme de la conférence d'examen pourrait être approfondi afin d'améliorer la mise en œuvre des instruments juridiques pertinents, en particulier ceux dans le domaine nucléaire.

1. Instruments de droit nucléaire

Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN)

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires⁴ (ci-après CPPMN) a été négociée à la fin des années 70 et a été ouverte à la signature en mars 1980. Cependant, il s'est écoulé une longue période avant que n'aient été reçus les 21 instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion requis pour en permettre l'entrée en vigueur, conformément à l'Article 19(1). La disposition de la Convention relative à la conférence d'examen dit :

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le dépositaire convoquera une conférence des États parties, afin d'examiner l'application de la Convention et de procéder à son évaluation en ce qui concerne le préambule, la totalité du dispositif et les annexes compte tenu de la situation existant alors ». CPPMN, Article 16(1)

3. Voir Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, Article 22 ; Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, Article XXVI ; et Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, Article XXIV.

4. AIEA, Document INFCIRC/274/Rev 1, mai 1980, entrée en vigueur en 1987.

et

« Par la suite, à des intervalles de cinq ans au moins, la majorité des États parties peut obtenir la convocation de conférences ultérieures ayant le même objectif, en soumettant au depositaire une proposition à cet effet ». CPPMN, Article 16(2)⁵.

La première conférence d'examen prescrite aux termes de l'Article 16 s'est tenue en septembre 1992, une conférence supplémentaire sur la protection physique s'étant réunie en novembre 1997. À la suite de la seconde conférence et des délibérations du Conseil des Gouverneurs et de la Conférence générale de l'AIEA, il a été décidé de poursuivre par un amendement de la convention. Commencant par un groupe de travail à composition non limitée réuni par le Directeur général de l'AIEA en 1999, les États Parties ont élaboré un amendement qui a été adopté lors d'une conférence diplomatique en juillet 2005. La procédure d'amendement de la CPPMN, qui s'est déroulée sur une période de plusieurs années, représente une procédure de conférence d'examen *de facto* qui a comporté à la fois une évaluation de l'instrument et des mesures requises pour mieux en atteindre les objectifs. En fin de compte, de nouvelles dispositions ont été ajoutées afin d'étendre le champ d'application de la Convention à des activités et des installations à l'intérieur des frontières nationales, pour couvrir les actes de sabotage, pour ajouter des principes fondamentaux relatifs à la protection physique, pour préciser des définitions et pour ajouter des actes passibles de sanctions. L'amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été approuvé par les deux tiers des États Parties à la CPPMN⁶.

Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (ci-après TNP) a été ouvert à la signature en 1968 et est entré en vigueur le 5 mars 1970. Avec 191 États Parties, le TNP est l'instrument multilatéral de contrôle des armements bénéficiant du plus grand nombre d'adhésions. En simplifiant au maximum, le régime du TNP repose sur quatre obligations ou droits fondamentaux. Premièrement, les États dotés d'armes nucléaires, qui sont Parties au Traité⁷, s'engagent à ne transférer à aucun autre État des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs (Article I). Deuxièmement, les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, s'engagent à ne pas acquérir ni mettre au point des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs (Article II), avec vérification par l'intermédiaire de l'application des garanties de l'AIEA (Article III). Troisièmement, le droit de toutes les Parties de développer les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est affirmé (Article IV). Quatrièmement, toutes les Parties s'engagent à poursuivre des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires, à parvenir au désarmement nucléaire et à un traité de désarmement général et complet (Article VI)⁸. Le caractère général – d'aucuns pourraient dire « vague » – de ces dispositions, de même que les opinions

5. L'amendement de 2005 à la CPPMN reproduit cette disposition, les conférences quinquennales commençant cependant après l'entrée en vigueur de l'amendement.

6. Les États Parties étant au nombre de 140, l'Amendement à la CPPMN exigera 94 acceptations.

7. Aux termes de l'Article IX(3), les cinq États qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire avant le 1er janvier 1967, à savoir la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Fédération de Russie (en qualité de successeur de l'ex-Union soviétique).

8. Ces quatre obligations de base sont parfois réduites à trois, en regroupant les deux premières sous l'obligation de « non-prolifération » à laquelle on ajoute les utilisations pacifiques et le désarmement pour former la « trinité du TNP ». Voir le projet de rapport final du Comité préparatoire pour la Conférence d'examen de 2010 des parties au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, NPT/CONF.2010/PC.III/CRP.7 au paragraphe 18 (13 mai 2009).

divergentes sur la relation existant entre elles, ont abouti à un débat persistant – et parfois à une controverse – concernant l’interprétation et l’application du traité.

A l’exception de l’obligation d’application des garanties prescrite dans son Article III, (vérifiée par l’AIEA), le TNP ne contient pas de mesures spécifiques visant la mise en œuvre, telles que des procédures en vue d’en évaluer le respect, ou d’imposer des sanctions, ou encore d’offrir des incitations. Ainsi, les questions de respect ont le plus souvent été abordées en dehors du régime du TNP proprement dit, soit au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit dans le cadre des organes directeurs de l’Agence internationale de l’énergie atomique (par exemple, pour des violations présumées des garanties). Cependant, les États Parties ont fait le point de la mise en œuvre du Traité lors de conférences périodiques d’examen. La disposition pertinente en la matière précise :

« Par la suite, à des intervalles de cinq ans, une majorité des Parties au Traité pourra obtenir, en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, la convocation d’autres conférences ayant le même objet, à savoir examiner le fonctionnement du Traité », TNP, Article VIII(3).

Les documents publiés sur le TNP et ses huit conférences d’examen, sont volumineux, faisant intervenir pratiquement un « marché » des experts et organisations de contrôle des armements et de la non-prolifération, sans parler des gouvernements nationaux et des organisations internationales⁹.

9. Parmi les nombreux Articles et publications portant sur le TNP, les suivants sont à la fois aisément disponibles et comprennent des analyses du mécanisme de la conférence d’examen pendant la période d’existence du Traité : *Nuclear Threat Initiative/Center for Non-Proliferation Studies of the Monterey Institute of International Studies* (Initiative contre la menace nucléaire/Centre d’études sur la non-prolifération de l’Institut d’études internationales de Monterey), *NPT Tutorial* (Travaux dirigés sur le TNP) au Chapitre 4 – *Compliance and Growth – NPT Review Conferences* (Respect et élargissement – Conférences d’examen du TNP) dans www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/chapter04_01.html ; Rockwood, « La Conférence d’examen de 1990 sur le Traité de non-prolifération : en attendant 1995 » *Bulletin de droit nucléaire* n° 46, pp. 25-42 ; Rockwood, « Traité de non-prolifération nucléaire : un engagement permanent sur la voie du désarmement et de la non-prolifération », *Bulletin de droit nucléaire* n° 56, pp. 9-19 ; Pinel, « Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et son processus d’examen renforcé à la veille de la Conférence d’examen », *Bulletin de droit nucléaire* n° 65, pp. 15-21 ; Rauf, “The 2000 Non-Proliferation Treaty Review Conference” (La Conférence d’examen du Traité de non-prolifération de 2000), *The Non-Proliferation Review*, Volume 7, n° 1 (2000) ; Wulf, « Observations from the 2000 NPT Review Conference » (Observations tirées de la Conférence d’examen du TNP de 2000) dans *Arms Control Today* sur www.armscontrol.org/act/2002_11/wulf ; Stoiber, « The Evolution of NPT Review Conference Final Documents, 1975-2000 » (L’évolution des documents approuvés lors des conférences d’examen du TNP, 1975-2000), *The Nonproliferation Review*, Volume 10, n° 3 (2003), pp. 126-166 ; Müller, « The 2005 NPT Review Conference: Reasons and Consequences of Failure and Options for Repair » (La Conférence d’examen du TNP de 2005 : Raisons et conséquences de l’échec et options pour y remédier) Étude n°31 de la Commission sur les armes de destruction massive dans www.wmdcommission.org/files/No31 ; « Review Conference for Nuclear Non-Proliferation Treaty Concludes with Many States Expressing Deep Disappointment at Outcome » (La Conférence d’examen du Traité de non-prolifération s’achève, de nombreux États se déclarant profondément désappointés par le résultat), Service d’information des Nations Unies, (30 mai 2005) dans www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/dc2969.html ; Commission sur les armes de destruction massives, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, (Des armes de terreur : libérer le monde des armes nucléaires, biologiques et chimiques) (2006), Chapitre 3 – *Nuclear Weapons* (Armes nucléaires) pp. 60-109 ; Simpson et Nielsen, « The 2005 NPT Review Conference: Mission Impossible? » (La Conférence d’examen du TNP de 2005 : Mission impossible ?), *The Nonproliferation Review*, Volume 12, n° 2 (2005) pp. 271-303 ; Duarte, « The Nuclear Nonproliferation Treaty at Forty: Addressing Current and Future Challenges » (Le Traité de non-prolifération des armes

Convention sur la sûreté nucléaire

La Convention sur la sûreté nucléaire (ci-après dénommée la CSN)¹⁰ a été négociée entre 1991 et 1994 et s'avère être une réaction quelque peu différée aux accidents de réacteurs nucléaires de puissance survenus en 1979 à Three Mile Island aux États-Unis et en 1986 à Tchernobyl en Union soviétique (désormais en Ukraine)¹¹. D'après son libellé, elle vise à réaliser trois objectifs principaux :

- I. atteindre et maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier grâce à l'amélioration des mesures nationales et de la coopération internationale, et notamment, s'il y a lieu, de la coopération technique en matière de sûreté ;
- II. établir et maintenir, dans les installations nucléaires, des défenses efficaces contre les risques radiologiques potentiels afin de protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants émis par ces installations ;
- III. prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient¹².

La Convention couvre les centrales électronucléaires civiles fixes¹³ et, elle a bénéficié de l'adhésion de 64 États, au mois de juin 2009, notamment de tous les États qui exploitent actuellement des réacteurs nucléaires de puissance. Lors de sa négociation, la CSN en est venue assez rapidement à revêtir la forme d'une convention « incitative » plutôt que d'un instrument « normatif » ou « punitif », faisant appel à des réunions périodiques d'examen par des pairs afin de déterminer l'efficacité de sa mise en œuvre. La disposition de la CSN régissant les réunions d'examen dit :

« Les Parties contractantes tiennent des réunions pour examiner les rapports présentés en application de l'Article 5... » CSN, Article 20(1)

et

nucléaires a quarante ans : relever les défis actuels et futurs) dans www.armscontrol.or/events/20080617_Luncheon_Transcript.

10. AIEA, Document INFCIRC/449, 5 juillet 1994 ; entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Voir également 33 *International Legal Materials*, page 1514 (1994).
11. On trouvera une analyse détaillée de la CSN dans les articles suivants : Jankowitsch, « La Convention sur la sûreté nucléaire » *Bulletin de droit nucléaire* n° 54 (1994), page 9 ; Reyners, « La Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire », 99 *Revue générale de droit international public* (1995), page 605 ; Stoiber, « International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation » (La Convention internationale sur la sûreté nucléaire : l'établissement de rapports nationaux en tant que clé d'une mise en œuvre efficace) dans Horbach, N., dir. publ., *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law: Harmonising Legislation in CEEC/NIS* (1999), page 97 ; Handl, « Les conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités ? » *Bulletin de droit nucléaire* n° 72 (2004), page 7 ; Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, « Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire ». OCDE/AEN 2006 n° 6146, page 7.
12. Voir CSN, Article 1 : Objectifs.
13. Voir la définition des « installations nucléaires » dans l'Article 2(i).

« À chaque réunion d'examen, les Parties contractantes fixent la date de la réunion d'examen suivante. L'intervalle entre les réunions d'examen ne doit pas dépasser trois ans », CSN, Article 21(3).

Depuis son entrée en vigueur en 1996, il s'est tenu quatre conférences d'examen triennales (en 1999, 2002, 2005 et 2008). Ces conférences d'examen ont permis d'enrichir la structure organisationnelle et procédurale du mécanisme de la CSN par l'adoption de plusieurs documents déterminants, notamment les principes directeurs visant le processus d'examen¹⁴, les principes directeurs relatifs aux rapports nationaux¹⁵ et les règles de procédure¹⁶.

Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs

Instrument parallèle à la CSN¹⁷, la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la gestion des déchets radioactifs (ci-après dénommée la Convention commune) a été négociée entre 1995 et 1997 et est entrée en vigueur le 18 juin 2001¹⁸.

La disposition de la Convention commune visant les conférences d'examen indique :

« Les Parties contractantes tiennent des réunions pour examiner les rapports présentés en application de l'Article 32 », Convention commune, Article 30(1)

et

« A chaque réunion d'examen, les Parties contractantes fixent la date de la réunion d'examen suivante, l'intervalle entre les réunions d'examen ne devant pas dépasser trois ans », Convention commune, Article 30(2)(i).

À la date de rédaction du présent article, la Convention commune a été adoptée par 49 États Parties et a donné lieu à des réunions d'examen en 2003, 2006 et 2009¹⁹. À l'instar de la CSN, les Parties à la Convention commune ont établi un certain nombre de documents afin d'orienter les travaux lors des réunions²⁰.

14. « Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la Convention sur la sûreté nucléaire », AIEA, document INFCIRC/571/Rev.3 (11 janvier 2007).

15. « Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire », AIEA, document INFCIRC/572/Rev.2 (2 septembre 2002).

16. « Convention sur la sûreté nucléaire – Règles de procédures et Règles financières », AIEA, document INFCIRC/573/Rev.3 (11 janvier 2007).

17. Voir le paragraphe IX du préambule de la CSN qui a affirmé la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

18. On trouvera une analyse de la négociation de la Convention commune et de ses dispositions fondamentales dans Tonhauser et Jankowitsch, « La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la gestion des déchets radioactifs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 60.

19. Voir les Rapports de synthèse des trois réunions dans les documents JC/RM.106/Final Version (14 novembre 2003), JC/RM.2/03/Rev. 1 (24 mai 2006) et JC/RM3/02/Rev2 (20 mai 2009) disponibles sur le site Web des documents de l'AIEA.

20. Voir les Règles de procédure et règles financières de la Convention commune dans le document de l'AIEA INFCIRC/602/Rev.2 (24 janvier 2006) et les Principes directeurs concernant le processus d'examen dans le document de l'AIEA INFCIRC/603/Rev.3 (18 juillet 2008).

Traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires

Au cours des quatre décennies passées, un certain nombre de traités régionaux ont été négociés en vue d'exclure les armes nucléaires de certaines zones géographiques du monde. Les cinq traités de cette nature actuellement en vigueur ou en cours de ratification sont :

- le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes (Traité de Tlatelolco) (1967) ;
- le Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud (Traité de Rarotonga) (1986) ;
- le Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Sud-Est (Traité de Bangkok) (1997) ;
- le Traité sur une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) (ouvert à la signature en 1996) ;
- le Traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale (ouvert à la signature le 2 septembre 2006 et entré en vigueur le 21 mars 2009).

Le processus d'examen varie quelque peu selon les instruments considérés, la plupart d'entre eux établissant des organes permanents chargé d'en surveiller l'application. Par exemple, l'Article 9 du Traité de Tlatelolco établit une Conférence générale dotée de fonctions permanentes de contrôle. De même, l'Article 14 du Traité de Pelindaba crée une conférence des Parties. L'Article 10 du Traité de Rarotonga prévoit qu'un comité consultatif tient des réunions périodiques, si besoin est. L'Article 10 du Traité visant l'Asie centrale établit des réunions consultatives annuelles et extraordinaires des Parties. Seul le Traité de Bangkok prescrit un examen périodique sur le modèle du TNP, de la CSN ou de la Convention commune (dix ans après l'entrée en vigueur conformément à l'Article 20).

En avril 2005, les États Parties et les Signataires des quatre traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires en vigueur à l'époque se sont réunis à Mexico en vue de renforcer la coopération et la coordination mutuelles afin de faire progresser les engagements en matière de non-prolifération et de désarmement souscrits aux termes des divers traités. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une conférence d'examen²¹, les participants ont adopté une déclaration établissant, notamment, un mécanisme de coordination future destiné à être mis en œuvre sur une base par roulement par les quatre organisations régionales²².

Conventions sur la notification rapide et sur l'assistance

Le mécanisme de la conférence d'examen est absent du texte des deux conventions parallèles, négociées à la suite de l'accident de réacteur survenu en 1986 à Tchernobyl en vue d'instaurer une notification rapide²³ et une assistance en cas d'accident nucléaire²⁴. Cependant, l'équivalent d'un tel

21. Le choix de la date de la conférence de Mexico laisse penser qu'elle était destinée, du moins pour une part, à influencer sur les débats lors de la Conférence d'examen du TNP de 2005 organisée immédiatement après.

22. On trouvera d'autres informations concernant cette initiative sur le site Web de l'OPANAL (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe/Organization for the Prohibition of Nuclear Arms in Latin America and the Caribbean/Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et aux Caraïbes), www.opanal.org/index-i.html.

23. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, AIEA, Document INFCIRC/335 (18 novembre 1986) (ci-après dénommée la Convention sur la notification rapide).

mécanisme a récemment été établi sous les auspices de l'AIEA par l'organisation de réunions biennales des autorités compétentes désignées en vertu des conventions²⁵. L'établissement de ce mécanisme illustre la manière dont des instruments et arrangements juridiques multilatéraux peuvent évoluer pour répondre aux besoins perçus de leurs Parties, sans même entreprendre le processus laborieux et parfois difficile de l'amendement en bonne et due forme. Il s'est tenu quatre réunions des autorités compétentes²⁶ et un groupe de coordination des autorités nationales compétentes a été créé pour faciliter la coopération et concourir à la mise en œuvre d'un Plan d'action approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA²⁷.

Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche

Sur suggestion du président du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG) de l'AIEA, une initiative prise sous les auspices de l'Agence a abouti à l'élaboration d'un Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche de caractère non obligatoire adopté par la Conférence générale de l'AIEA en 2004²⁸. Le concept d'une réunion d'examen applicable au Code de conduite a été présenté à une réunion de la CSN au cours de laquelle les Parties ont adopté une résolution demandant au Directeur général de l'AIEA de convoquer des réunions des États Membres afin d'examiner la meilleure façon d'assurer l'application efficace du « Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche »²⁹. Une réunion à participation non limitée s'est tenue à cet effet à Vienne en décembre 2005, au cours de laquelle les participants ont adopté une recommandation disposant que des réunions périodiques devraient être organisées en vue d'examiner des sujets ayant trait au Code, pour échanger les données d'expérience et les enseignements tirés visant notamment les pratiques optimales et pour proposer une aide permettant de surmonter les éventuelles difficultés cernées.

Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives

Un autre instrument récent pour lequel un mécanisme *de facto* de réunions d'examen a été établi malgré l'absence de disposition spécifique est le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives³⁰ et les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives³¹

-
24. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, AIEA, Document INFCIRC/336 (18 novembre 1986) (ci-après dénommée Convention sur l'assistance).
 25. Voir l'Article 7 de la Convention sur la notification rapide et l'Article 4 de la Convention sur l'assistance.
 26. En juin 2001, juillet 2003, juillet 2005 et juillet 2007.
 27. Des informations concernant les procédures en vertu des Convention sur la notification rapide et sur l'assistance sont disponibles sur le site Web de l'AIEA, www-ns.iaea.org/conventions/emergency.htm.
 28. Voir Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, *op. cit.* à la note 10, pages 13-14.
 29. Voir Deitrich, « *The Open-ended Meeting on Effective Application of the Code of Conduct on the Safety of Research Reactors* », (La réunion à participation non limitée relative à l'application efficace du Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche) exposé dans le format Power-point, www-ansn.iaea.org/Documents/apmd/asia288p3.pdf ; et Loy, « *Implementation of the Code of Conduct on the Safety of Research Reactors* » (La mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté des réacteurs de recherche) dans « *Effective Nuclear Regulatory Systems: Facing Safety and Security Challenges- Proceedings of an International Conference* » (Des systèmes efficaces de réglementation nucléaire : Relever les défis en matière de sûreté et de sécurité – Compte rendu d'une conférence internationale), Moscou 27 février – 3 mars 2006, Agence internationale de l'énergie atomique, Vienne, pages 129-135 (2006).
 30. AIEA, document IAEA/CODEOC/2004.
 31. AIEA, document IAEA/CODEOC/IMP-EXP/2005.

qui lui sont associées. Bien que le Code et les Orientations ne soient pas juridiquement contraignants, ils représentent une codification importante des principes fondamentaux que les États devraient appliquer pour assurer la sûreté et la sécurité de la gestion des sources radioactives, dont certaines peuvent présenter des risques notables si elles ne sont pas convenablement manipulées ou si elles sont détournées des utilisations autorisées. En 2006, une réunion à participation non limitée a été convoquée sous les auspices de l'AIEA en vue d'examiner s'il y a lieu et la manière d'organiser un processus d'échange d'informations susceptibles d'aider les États à mieux appliquer le Code et les Orientations³². Les participants ont décidé d'établir un mécanisme triennal de « Réunions d'experts techniques et juridiques à participation non limitée sur l'échange d'informations concernant l'application par les États du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et de ses Orientations complémentaires pour l'importation et l'exportation de sources radioactives ». La première de ces réunions s'est tenue en juin 2007. Le processus d'examen est nettement moins structuré que celui adopté aux termes de la CSN ou de la Convention commune, les rapports nationaux étant facultatifs et ne comportant pas de procédure écrite de questions et réponses.

Conférences d'amendement

Les clauses finales de la quasi-totalité des instruments de droit international contiennent une disposition visant la manière dont un instrument particulier peut être amendé. Dans le cas des instruments multilatéraux, l'article visant les amendements prévoit généralement qu'une conférence ou une réunion des Parties chargée d'examiner une proposition d'amendement peut être convoquée à la demande d'une Partie et avec l'accord d'une certaine fraction des États Parties³³. L'objet d'une conférence d'amendement peut être restreint, s'il est circonscrit à une seule ou à quelques dispositions seulement. Cependant, il peut devenir fort général (s'apparentant pour l'essentiel à une conférence d'examen), s'il a été proposé une série d'amendements ou des amendements de vaste portée. De même, un mécanisme de conférence d'amendement peut devenir l'équivalent d'une conférence d'examen si ses travaux préparatoires sont essentiellement « à participation non limitée », en l'espèce en vue d'examiner tout ou partie des modifications à un régime conventionnel qui sont susceptibles d'être proposées par des experts ou des gouvernements³⁴.

Conférences et réunions annuelles d'organisations multilatérales

A des fins d'exhaustivité, il convient de noter que les réunions périodiques (d'ordinaire annuelles) des organisations internationales présentent certains des attributs des conférences d'examen. Dans le domaine nucléaire, les réunions de la Conférence générale et du Conseil des gouverneurs de l'AIEA et du Conseil de l'OCDE ainsi que du Comité de direction de l'AEN comportent en principe un mécanisme permanent d'examen de l'application des instruments juridiques sur lesquels ils reposent³⁵.

32. On trouvera une intéressante analyse de cette évolution dans McIntosh, « Implementation of the Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources: the June 2007 Information Exchange Meeting » (Mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives : la réunion d'échange d'informations de juin 2007), Actes du Congrès Nuclear Inter Jura 2007, pp. 589-594, Association internationale du droit nucléaire (2007).

33. Voir, par exemple : l'Article VIII du TNP ; l'Article 32 de la CSN ; l'Article 41 de la Convention commune ; l'Article 20 de la CPPMN.

34. Par exemple, les réunions des groupes de travail d'experts ayant conduit à la Conférence diplomatique de 2005 chargée d'amender la CPPMN ont examiné sur le fond tous les aspects de la Convention. Voir l'analyse dans Rautenbach, Tonhauser et Wetherall, « Aperçu général du cadre juridique international régissant l'utilisation sûre et pacifique de l'énergie nucléaire », *op. cit.* à la note 11, pp. 16-17.

35. Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (approuvé le 23 octobre 1956 et entré en vigueur le 29 juillet 1957) ; convention relative à l'Organisation de coopération et de développement

D'autres organisations multilatérales ont recours au même type de processus permanent d'examen, comme on le verra plus loin. De plus, l'AIEA patronne régulièrement d'importantes réunions et conférences internationales se rapportant à des sujets relevant de sa compétence, dont un bon nombre comportent des exposés passant en revue les instruments internationaux pertinents³⁶.

2. Instruments dans le domaine non nucléaire

Au cours des quelques décennies passées, un grand nombre d'instruments multilatéraux ont été élaborés en vue de traiter un large éventail de questions intéressant la communauté internationale. Bon nombre (sinon la plupart) de ces instruments contiennent des dispositions instaurant des conférences ou des réunions périodiques des Parties afin d'en évaluer la mise en œuvre. La liste restreinte suivante n'a pour objet que de présenter un échantillon représentatif des principaux instruments ayant recours au mécanisme de la conférence d'examen. Sont particulièrement privilégiés ceux qui permettent de tirer des enseignements sur la manière dont il est possible de tenir avec davantage d'efficacité et d'efficience de telles réunions afin d'atteindre leurs objectifs.

Traité sur l'Antarctique

Le premier instrument de limitation des armements adopté après la Seconde Guerre mondiale réservait la région de l'Antarctique aux seules utilisations pacifiques. Ce Traité, qui a été signé en 1959 et est entré en vigueur en 1961, compte maintenant 47 membres. Depuis 2004, un Secrétariat implanté à Buenos Aires mène des activités coordonnées en vertu du traité. En plus d'un ensemble de travaux intersessions et d'organes subsidiaires, les Parties à la consultation se sont réunies quelque 32 fois conformément à l'Article IX(1) du Traité, la dernière de ces réunions s'étant tenue en avril 2009 à Baltimore, Maryland, États-Unis³⁷.

Traité relatif au fond des mers

Un autre instrument international conçu pour empêcher l'introduction d'armes nucléaires dans une zone, qui en était antérieurement dépourvue, est le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (ci-après dénommé Traité relatif au fond des mers). Ce traité, qui a été signé en 1971 et qui est entré en vigueur en 1972, compte désormais 97 États Parties. Les Parties ont tenu trois réunions - en 1977, 1983 et 1989 - conformément à l'Article VII. Cependant, en 1992, les Parties ont décidé qu'aucune réunion supplémentaire n'était nécessaire pour en examiner la mise en œuvre³⁸.

économiques (14 décembre 1960) ; statuts de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (adoptés le 20 décembre 1957 et entrés en vigueur le 1er février 1958).

36. Des informations sur les réunions et conférences de l'AIEA, tant sur celles qui se sont tenues que sur celles qui sont programmées, sont disponibles sur le site Web de l'AIEA, www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings.asp.

37. Des informations détaillées sur le Traité de l'Antarctique sont disponible sur le site Web du Secrétariat, www.ats.aq.

38. Des informations concernant le Traité relatif au fond des mers sont disponibles sur le site Web de l'Institut d'études internationales de Monterey, www.cns.miis.edu/inventory/pdfs/seabed.pdf.

Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement (Enmod)

La Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles a été ouverte à la signature en 1977 et est entrée en vigueur en 1978. Elle regroupe désormais 75 États Parties. Des réunions d'examen en vertu de l'Article VIII(1) se sont tenues en 1984 et 1992.

Convention sur le commerce international des espèces menacées

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après dénommée CITES) a été adoptée en 1973 et est entrée en vigueur en 1975. Elle compte actuellement 175 Parties. L'Article XI de la Convention prévoit des conférences des Parties tous les deux ou trois ans, sur décision de ses États Parties. Un secrétariat permanent coordonne de telles réunions et d'autres activités intersessions. Quatorze réunions ont été organisées entre 1976 et 2007³⁹.

Convention sur les mines antipersonnel

La Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (ci-après dénommée Traité d'interdiction des mines) a été adoptée en décembre 1997 et est entrée en vigueur en 1998. Elle compte actuellement 156 Parties. L'Article 11 de la Convention prévoit des réunions annuelles des Parties : il s'en est tenu neuf, la dernière en novembre 2008. L'Article 12 prévoit des conférences d'examen, l'une s'étant tenue en 2004 à Nairobi. Une intéressante particularité du Traité d'interdiction des mines est l'Article 7 sur les mesures de transparence, qui consiste en une énumération des informations que les Parties doivent fournir⁴⁰.

Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière⁴¹ (ci-après dénommée Convention EIE), négociée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), a été adoptée en 1991 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997⁴². Quarante-deux nations européennes sont actuellement Parties à la Convention. Cinq réunions des Parties⁴³ se sont tenues en vue d'examiner l'application de la Convention EIE conformément à l'Article 11. Cet Article précise que les réunions doivent se tenir à l'occasion des sessions annuelles des Conseillers des gouvernements ou que « les Parties se réunissent à tout autre moment si, à l'une de leurs réunions, elles le jugent nécessaire, ou si l'une d'entre elles en fait la

39. Des informations concernant le fonctionnement de la CITES sont disponibles sur www.cites.org.

40. Des informations sur le Traité d'interdiction des mines sont disponibles sur le site Web de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, www.icbl.org/treaty.

41. Parfois qualifiée de Convention d'Espoo, d'après le nom de la ville de Finlande où elle a été adoptée.

42. Des informations détaillées concernant la Convention EIE sont disponibles sur le site Web de la CEE www.unece.org/env/eia/meetings.

43. À Oslo 18-20 mars 1998 ; à Sofia 26-27 février 2001 ; à Kiev le 21 mai 2003 ; à Cavtat, Croatie 1-4 juin 2004 ; et à Bucarest 19-21 mai 2008.

demande par écrit ». Une caractéristique remarquable des réunions relatives à la Convention EIE est la procédure très élaborée permettant la participation du public⁴⁴.

Convention sur les armes chimiques

La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (ci-après dénommée CWC ou Convention sur les armes chimiques) est entrée en vigueur le 29 avril 2007 et compte désormais 188 Parties. La CWC a établi l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dont le siège est à La Haye, aux Pays-Bas⁴⁵. L'Article VIII de la Convention établit une conférence des États Parties composée de tous les membres de l'Organisation qui tient des sessions ordinaires et extraordinaires. La CWC prévoit également des conférences d'examen périodiques, dans les termes suivants :

« La Conférence tient des sessions extraordinaires au plus tard un an après l'expiration d'une période de cinq ans et de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention et à tous autres moments dans cet intervalle dont il serait décidé, pour procéder à l'examen du fonctionnement de la Convention. Les examens ainsi effectués tiennent compte de tous progrès scientifiques et techniques pertinents qui seraient intervenus. Par la suite, à moins qu'il n'en soit décidé autrement, la Conférence tient tous les cinq ans une session qui a le même objectif. » Article VIII (22).

Deux conférences d'examen de la CWC se sont tenues jusqu'à présent : la première du 28 avril au 9 mai 2003, la seconde du 7 au 18 avril 2008.

Convention sur l'interdiction des armes biologiques

La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (ci-après dénommée Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou CIAB) est entrée en vigueur en 1975 et compte actuellement 163 Parties⁴⁶. Six conférences d'examen (la dernière en 2006) ont été organisées en application de l'Article XII de la Convention, qui dit :

« Cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, ou avant cette date si une majorité des parties à la Convention le demande en soumettant une proposition à cet effet aux gouvernements dépositaires, une conférence des États parties à la Convention aura lieu à Genève (Suisse), afin d'examiner le fonctionnement de la Convention, en vue de s'assurer que les objectifs énoncés dans le préambule et les dispositions de la Convention, y compris celles relatives aux négociations sur les armes chimiques, sont en voie de réalisation. À

44. Voir la directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, document ECE/MP.EIA/7 (2006), www.unece.org/unv/eia/about/publicpart.html.

45. Des informations détaillées sur la CWC et l'OIAC sont disponibles sur le site Web de l'Organisation www.opcw.org. Voir également Batsanov, « Approaching the 10th Anniversary of the Chemical Weapons Convention » (La Convention sur les armes chimiques à près de 10 ans), *The Non-proliferation Review*, Volume 13, n° 2 (2006), pp. 339-353.

46. Des informations concernant la CIAB et son application sont disponibles sur le site Web de l'Office des Nations Unies à Genève, www.unog.ch. Voir également « Biological Weapons Convention Sees Limited Progress in 2008 » (La Convention sur l'interdiction des armes biologique enregistre des progrès limités en 2008) dans « WMD Insights », www.wmdinsights.org/I30/I30_G2_BWC.htm (février 2009).

l'occasion de cet examen, il sera tenu compte de toutes les nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec la Convention. »

Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe

Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (ci-après FCE) a été ouvert à la signature en 1990 et est entré en vigueur en 1992. La disposition du traité visant les conférences d'examen énonce :

« Quarante-six mois après l'entrée en vigueur du présent Traité, et ensuite à intervalles de cinq ans, le dépositaire convoque une conférence des États Parties en vue d'examiner le fonctionnement du présent Traité. »⁴⁷

Trois conférences d'examen du FCE se sont tenues en 1996, 2001 et 2006.⁴⁸

Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

Bien qu'il ne soit pas entré en vigueur, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires⁴⁹ contient une disposition imposant la tenue tous les dix ans de conférences d'examen⁵⁰.

B. Le mécanisme de la conférence d'examen : problèmes fondamentaux et solutions possibles

Après avoir recensé les principaux instruments utilisant le mécanisme de la conférence d'examen dans la Section A, l'analyse dans la section ci-après vise trois aspects connexes du sujet : les objectifs visés, les problèmes rencontrés et les solutions possibles pour améliorer ce mécanisme.

Au départ, il importe de prendre en considération les divers rôles et objectifs des conférences d'examen. Ceux-ci peuvent être quelque peu différents selon les divers instruments et, bien entendu, différentes parties vont considérer que certains de ces rôles sont plus importants que d'autres. À cet égard, les réunions d'examen semblent relever de deux grandes catégories. En premier lieu, il y a celles (comme les conférences d'examen du TNP) qui ont pour but de « vérifier » le respect des obligations imposées par l'instrument. Dans un souci de concision, elles seront qualifiées de conférences ou réunions de « vérification ». En second lieu, il y a des réunions (comme celles, par exemple, liées à la CSN, à la Convention commune, aux codes de conduite) qui sont principalement destinées à partager des informations et à fournir une incitation à en améliorer l'application, ce qu'il est convenu d'appeler des réunions « d'incitation ». En ce qui concerne la première catégorie, l'impulsion initiale et les modèles semblent trouver leur origine dans le domaine du contrôle des armements ou du désarmement. Quant à la seconde catégorie, les objectifs et les modèles sont fondés dans une large mesure sur l'expérience acquise à l'aide de divers instruments ayant trait à l'environnement. Quelle que soit la catégorie dans laquelle tombe un instrument, un critère permettant

47. Traité FCE, Article XXI (1).

48. Une analyse du FCE et de ses conférences d'examen est disponible sur le site Web du Center for Nonproliferation Studies de l'Institut de Monterey, <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/cfe.pdf> (2006).

49. Ouvert à la signature le 24 septembre 1996, pour entrer en vigueur le TICE nécessite l'adhésion de 44 États spécifiés.

50. Voir l'Article VIII du TICE. Le texte du Traité et d'autres informations le concernant sont disponibles sur le site Web de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty Organization – CTBTO*) www.ctbto.org.

de juger du succès de toute réunion d'examen y afférente est la mesure dans laquelle elle atteint le plus large éventail d'objectifs.

L'analyse suivante est axée sur plusieurs sujets qui semblent utiles pour apprécier les avantages et les inconvénients du mécanisme de la conférence d'examen et pour trouver des moyens de l'améliorer. Certains de ces sujets ont surtout trait à la procédure, d'autres à l'organisation, et d'autres encore sont plus conceptuels. Ils sont tous étroitement liés et peuvent se renforcer mutuellement voire être contradictoires. Il importe de reconnaître tant les synergies que les tensions entre elles étant donné que l'équilibrage des différents intérêts peut constituer un important facteur pour le succès d'un processus d'examen.

1. Examen de l'application ou du fonctionnement

La plupart des instruments, qui adoptent le mécanisme de la conférence d'examen, affirment qu'une raison fondamentale justifiant cette démarche est de fournir un moyen d'apprécier dans quelle mesure l'application ou le fonctionnement de l'instrument répond aux objectifs de ses États Parties. Ce concept primordial est à la base de tous les autres sujets à débattre. Les participants à des conférences d'examen doivent comprendre que de telles réunions ont pour objet fondamental d'offrir aux États Parties une possibilité périodique et, qui plus est, obligatoire de parvenir à un jugement collectif sur le point de savoir si les obligations de l'instrument concerné sont remplies et si les droits qu'il confère sont protégés. Cet objet se trouve au cœur des réunions de « vérification », moins dans le cas des réunions « d'incitation ». Un enseignement capital pour toutes les conférences d'examen est que les dirigeants et la majorité des États Parties doivent s'attacher à faire en sorte que l'examen demeure axé sur les objectifs et les dispositions essentiels de l'instrument. Permettre à des questions sans rapport avec le sujet ou non pertinentes d'intervenir dans les débats entraîne non seulement une perte de temps et un gaspillage d'énergie pour les participants, mais peut restreindre les possibilités de procéder à un examen sérieux. Le président d'une réunion joue toujours un rôle clé en veillant à ce que la réunion demeure focalisée de même que les règles de procédure rédigées avec soin, qui permettent à une majorité de Parties de limiter les interventions non pertinentes, peuvent aussi revêtir de l'importance⁵¹.

2. Interprétation des droits et obligations

La première étape dans la mise en oeuvre de tout instrument international consiste à comprendre clairement les termes utilisés pour définir les droits et obligations des Parties en vertu dudit instrument. Chaque Partie à un traité ou accord jouit du droit initial d'interpréter les termes de l'instrument pour déterminer la manière dont elle s'acquittera de bonne foi de ses obligations. Ce processus peut toutefois présenter des difficultés, en particulier lorsqu'un instrument renferme des termes très généraux ou très complexes, qui ne sont pas faciles à traduire dans une langue nationale. Par exemple, l'engagement des États Parties non dotés d'armes nucléaires de ne pas recevoir « une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs » (Article II du TNP) a été au centre de débats lors de nombreuses conférences d'examen particulièrement concernant les exportations de matériel ou de technologie « à double usage » qui pourraient faciliter les utilisations à des fins tant militaires que pacifiques. Les conférences d'examen offrent une occasion de parvenir à une opinion collective concernant la manière dont il convient d'interpréter des termes dans un instrument. Conformément à la Convention de Vienne sur le droit des

51. Voir, par exemple, la Partie III des Règles de procédures et Règles financières de la CNS, *op. cit.* à la note 16, notamment la Règle 22 sur les discours et débats en séance plénière, la Règle 26 sur la suspension ou l'ajournement des séances et la Règle 28 sur la clôture du débat.

traités, cette opinion pourrait se concrétiser dans le document final ou d'autres rapports de la conférence d'examen⁵², voire reconnue en appliquant l'instrument⁵³.

Un exemple de la manière dont une conférence d'examen peut clarifier l'interprétation est offert par le traitement de l'Article V du TNP stipulant que « les avantages pouvant découler des applications pacifiques, quelles qu'elles soient, des explosions nucléaires » devraient être accessibles aux Parties. La documentation des conférences d'examen du TNP est parvenue à une interprétation consensuelle selon laquelle des explosions pacifiques sont incompatibles avec les objectifs du Traité⁵⁴. Lorsqu'il arrive que des Parties à un instrument mettent en avant des interprétations différentes, une solution possible consiste, pour les dirigeants de la conférence, à réunir un groupe de conseillers avertis chargé d'apprécier les opinions divergentes quant au fond. Un tel organe consultatif devrait refléter l'éventail des points de vue au sein de la conférence et, si possible, inclure des experts juridiques et techniques non accrédités auprès de l'une quelconque des délégations. L'appréciation portée par le groupe consultatif serait soumise pour examen à la session plénière ou à des sous-groupes pertinents d'une conférence d'examen avec prise d'une décision finale par la conférence conformément à son règlement.

3. Information du public et transparence

Une fonction très importante – pourtant souvent méconnue – des conférences d'examen est d'instruire un large éventail de « parties prenantes » sur les questions soulevées par un instrument juridique international. En fait, un objectif majeur de la négociation de certains instruments est de persuader les Parties intéressées que la communauté internationale est en train de prendre des mesures efficaces pour traiter les problèmes perçus. Par exemple, la Convention sur la sûreté nucléaire a été élaborée au moins pour une part, afin de démontrer – après l'accident de Tchernobyl – que la sûreté des centrales nucléaires retient toute l'attention nécessaire dans le monde entier. On pourrait dire la même chose de la plupart des autres instruments inventoriés. Les parties prenantes peuvent comprendre un éventail très varié d'individus et d'organisations, notamment les États Parties⁵⁵, des États non Parties, des ONG, les médias, des organismes universitaires et le grand public. La convocation d'une grande réunion internationale offre l'occasion de focaliser l'attention des personnes et entités qui sont intéressées (ou qui devraient l'être) sur un instrument et les objectifs dont il s'inspire.

La question de la *transparence* lors des conférences d'examen soulève des problèmes supplémentaires. Encore qu'il soit quelque peu vague, le terme « transparence » peut être considéré comme représentant les mesures adoptées pour fournir des informations suffisantes sur un sujet ou un processus considéré du point de vue du fond et/ou de la procédure afin de permettre aux divers intervenants ou parties prenantes de s'en faire une certaine idée. En ce qui concerne l'application d'instruments internationaux, les gouvernements sont habituellement méfiants à l'égard des exigences

52. Voir l'Article 31(3)(a) de la Convention de Vienne sur tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation.

53. Voir l'Article 31(3)(b) de la Convention de Vienne sur la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application du traité.

54. Voir Stoiber, « The Evolution of NPT Review Conference Final Documents, 1975-2000 », *op. cit.* dans la note 9, pages 140 et 159.

55. L'utilisation d'expressions collectives telles que « États Parties » ou « groupes d'intérêt » appelle une certaine circonspection. Manifestement, de telles entités se composent de nombreux individus, dont certains sont très actifs et bien informés sur un sujet alors que d'autres ne sont guère voire pas familiarisés avec celui-ci.

d'une plus grande transparence. Cela peut déclencher la crainte d'une perte de contrôle ou de l'interruption du processus, une gêne devant des erreurs, ou une preuve d'incurie ou de faute lors de leur propre mise en œuvre d'un instrument. La fourniture d'informations détaillées sur certains sujets (par exemple les mesures de sécurité dans les centrales nucléaires) peut présenter des risques pour la sécurité nationale ou internationale ou entraîner la divulgation de données commerciales légitimement protégées ou compromettre d'autres intérêts importants. Il est toujours nécessaire de parvenir à un juste dosage entre la fourniture des informations nécessaires pour porter un jugement sur la prise de décision et y prendre part, tout en protégeant convenablement les informations qui devraient être traitées comme confidentielles. Une méthode consiste à tenir certaines séances en public⁵⁶ et à restreindre la participation à d'autres séances. Une autre formule possible pour renforcer l'information figure à l'Article 7 du Traité sur l'interdiction des mines examiné plus haut.⁵⁷

En dernière analyse, un effort efficace d'information du public exige un secrétariat de conférence bien organisé ayant pour mandat de fournir des informations à jour et exactes tout au long du processus de la conférence d'examen, y compris les travaux préparatoires et intersessions.

4. Échelonnement et fréquence des conférences d'examen

S'agissant d'une question de droit international général, la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui fait autorité, est muette sur le sujet des conférences d'examen. Ceci étant, les Parties à un traité ou à une convention sont libres de demander une réunion en vue d'examiner l'interprétation ou l'application de l'instrument ou d'adopter n'importe quelles mesures organisationnelles et procédurales qu'elles estiment convenables. Par conséquent, si les Parties souhaitent utiliser le mécanisme de la conférence d'examen, des dispositions spécifiques sur les aspects procéduraux déterminants devraient être codifiées dans l'instrument en question. En particulier, des questions déterminantes restent à résoudre, notamment celle de savoir si les conférences d'examen doivent être obligatoires ou facultatives, s'il convient d'adopter un calendrier bien déterminé pour les conférences d'examen et comment les parties doivent s'y prendre pour réunir une conférence d'examen.

Comme le démontre la liste d'instruments figurant dans la Section A, on a assisté au cours de quelques décennies passées à une « prolifération » de réunions d'examen sur un large éventail de sujets. Pour de nombreux États, le fait de préparer et de participer à ces réunions peut représenter une charge. Des options permettant de traiter la question des ressources sont examinées ci-après dans la Sous-section B.10 sur les Ressources.

En outre, une modification de la situation depuis l'adoption d'un instrument peut avoir rendu moins nécessaire de procéder à des examens obligatoires fréquents. Le cas du Traité relatif au fond des mers, dans lequel les réunions d'examen ont été suspendues⁵⁸, est un bon exemple et laisse penser qu'il est souhaitable d'adopter des dispositions visant les conférences d'examen qui confèrent de la souplesse à la fixation du calendrier afin d'éviter les efforts superflus.

Enfin, un certain nombre d'instruments qui imposent des conférences d'examen mettent également en place des organisations permanentes chargées d'en coordonner l'application. Ces organisations tiennent en règle générale des réunions annuelles de l'ensemble de leurs membres, qui présentent bon nombre des caractéristiques des conférences d'examen. Dans le cas de tels régimes, on

56. Généralement les réunions plénières de toutes les parties.

57. Voir le site Web du Traité d'interdiction des mines, *op. cit.* à la note 40 ci-dessus.

58. Voir les informations sur le site Web du Traité relatif au fond des mers, *op. cit.* à la note 38 ci-dessus.

pourrait envisager de transformer les réunions annuelles des membres en une conférence d'examen afin d'éviter les doubles emplois.

5. Travaux préparatoires et intersession

Les grandes réunions multilatérales exigent manifestement d'importantes mesures préparatoires, soulevant la question de savoir si les travaux intersession devraient être axés exclusivement sur les questions de procédure et d'organisation ou s'il convient aussi de prendre en considération les questions de fond. Cette question ne se pose pas dans le cas des instruments liés à une organisation, car les secrétariats et les organes directeurs de tels organismes mènent des activités permanentes portant sur des questions tant de procédure que de fond. Cependant, pour les instruments qui ne sont pas liés à une organisation (plus particulièrement le TNP), la portée des travaux préparatoires et intersession a été un sujet de dispute. Un moyen de traiter la question consiste pour les Parties à accepter (en bonne logique lors d'une grande réunion) que les réunions préparatoires ou intersession organisées avant la grande réunion suivante soient consacrées à des sujets distincts. Par exemple, une séance visant les règles de procédures n'aborderait pas les questions de respect des obligations fondamentales, et vice versa.

Une autre question liée aux travaux intersession a trait aux ressources. Comme cela est évoqué ailleurs, la participation à de nombreuses réunions multilatérales peut représenter une charge pour de nombreux États, en particulier pour les petits États ou les États les moins développés. Il convient de réfléchir à des moyens d'adapter les travaux préparatoires afin d'épargner des frais et gagner du temps. Il semble plus commode d'assister à des réunions régionales et la gestion de la documentation par des moyens électroniques, pourrait accroître l'efficacité.

6. Participation officielle

L'examen d'instruments multilatéraux complexes, en particulier ceux concernant des sujets techniques (comme l'énergie nucléaire) fait intervenir un éventail de savoir-faire et des délégations exclusivement composées de personnel diplomatique généraliste, peuvent avoir plus de mal à participer et à contribuer efficacement à une réunion fructueuse. Lorsque des conférences d'examen se répartissent en groupes de travail ou en organes subsidiaires traitant de sujets spécifiques, il importe que les délégués détachés auprès de ces organes possèdent la pratique et la connaissance de ce sujet spécifique⁵⁹. Pour certains États, les délégations peuvent devoir inclure des experts non gouvernementaux (appartenant par exemple aux milieux universitaires, à l'industrie ou à d'autres groupes). Afin de permettre à des États Parties moins développés d'avoir accès aux compétences techniques nécessaires, des regroupements régionaux ou sous-régionaux pourraient prendre des dispositions pour que des conseillers secondent toutes les délégations au sein du groupe.

Une question particulière concernant la participation aux conférences d'examen vise la manière dont il convient de traiter des États qui ne sont pas Parties à un instrument. La réponse peut être différente pour des États signataires, qui n'ont pas mené à terme les procédures nationales requises pour l'adhésion et ceux qui n'ont pas signé (ou qui peuvent avoir même exprimé une intention de ne pas devenir une partie). Pour les premiers, une solution possible manifeste est de permettre à un État signataire de participer en qualité d'observateur, sans droit de vote. Pour les derniers, la problématique

59. Par exemple, les principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la Convention sur la sûreté nucléaire, précisent que les délégations auprès des groupes de pays doivent être conduites par l'organisme de réglementation nucléaire.

est analogue à celle impliquant des organisations non gouvernementales, examinée ci-après. Lorsqu'un État non Partie porte un intérêt manifeste et participe clairement à un sujet, il peut être utile dans le cas d'une réunion d'examen d'offrir des moyens permettant à cet État de fournir des informations et de donner des avis sur des questions dans le cadre de la réunion. À vrai dire, le fait de permettre la participation d'États non Parties peut figurer parmi les moyens d'encourager une adhésion élargie à un instrument.

7. Participation d'organismes non gouvernementaux et du public

La nécessité de prévoir des mesures permettant la participation du public à la prise de décision concernant les utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est de plus en plus reconnue dans la législation nationale de la plupart des États utilisant cette technologie⁶⁰. Cependant, seules des occasions limitées de participation de personnes ou de groupes non officiels ont été offertes dans des conférences multilatérales d'examen. Comme cela a été indiqué plus haut, certaines conférences d'examen ont encouragé l'inclusion dans les délégations nationales de représentants d'un secteur d'activité concerné⁶¹. Toutefois, en général, les États Parties ont été réticents à conférer un rôle mieux défini à d'autres organisations non officielles pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les réunions d'examen revêtent un caractère gouvernemental aux termes de l'instrument juridique pertinent et du droit international public général. En conséquence, les mesures prises lors d'une réunion d'examen peuvent avoir des incidences juridiques notables pour les États Parties. C'est pourquoi, il a été jugé difficile de définir un rôle approprié pour des personnes ou des groupes non officiels, qui ne menace pas de faire perdre aux États Parties le contrôle du processus. De plus, de nombreuses réunions d'examen ont une fréquence et une durée limitées, avec la participation d'un grand nombre d'États Parties. Les participants officiels éprouvent de ce fait une réticence compréhensible à encombrer des emplois du temps limités par des exposés présentés par des personnes ou organisations sans statut officiel qui peuvent réduire ou écarter la participation de délégations accréditées.

En dépit de ces préoccupations légitimes, l'exclusion de groupes non officiels intéressés peut avoir des effets négatifs sur le succès réel ou supposé des conférences d'examen. En premier lieu, il est manifeste que les gouvernements n'ont pas le monopole des compétences techniques, juridiques ou stratégiques. Les contributions d'organismes non officiels peuvent enrichir le processus d'examen, concourant à la réalisation de ses objectifs. En second lieu, le sentiment qu'une réunion consacrée à des questions suscitant d'importantes préoccupations auprès du public, se tient en secret, sans accès ni concours significatif des organes non gouvernementaux concernés, peut donner l'impression que l'examen n'a pas été approfondi ou impartial.

Le sujet et la structure d'une conférence d'examen particulière détermineront pour une large part la mesure dans laquelle une participation élargie d'organisations non gouvernementales peut être structurée. Un modèle, qui pourrait fournir des éléments permettant de conférer un rôle accru à des ONG ou à d'autres organismes non officiels lors des conférences d'examen dans le domaine du

60. Voir, par exemple, Pelzer et Bischof, « Vergleichender Überblick über die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren anderer europäischer Staaten », *Fünftes Deutsches Atomrechtssymposium* (1976), pp. 299-320 et Galliot de Galzain, « Le droit du public à participer au processus de décision nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire* n° 50, pp. 48-57.

61. Voir les Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la CSN, *op. cit.* à la note 14, paragraphe 14.

nucléaire, a été élaboré pour la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière⁶². Parmi les éléments déterminants de la Directive EIE figurent : l'information appropriée et en temps utile du public, la possibilité offerte au public de formuler des observations et d'émettre des avis, des délais raisonnables accordés pour la participation du public et la prise en compte des résultats de la participation du public dans la prise de décision. Ces éléments fondamentaux peuvent être structurés en ménageant une certaine latitude afin d'étoffer la participation du public sans affecter indûment le rôle des délégations officielles.

Il est intéressant de souligner que la troisième réunion du Comité préparatoire pour la conférence d'examen de 2010 du TNP a accepté de recommander une plus large participation des Organisations non gouvernementales à la Conférence⁶³.

8. Documentation et rapports nationaux

Les instruments juridiques multilatéraux s'en remettent pour la plupart à l'action des États Parties comme principal moyen de les mettre en oeuvre, ce qui explique pourquoi la disponibilité d'informations sur les mesures prises par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations est déterminante pour une conférence d'examen digne de ce nom. Les problèmes primordiaux à cet égard ont trait au caractère opportun, exact et exhaustif des rapports nationaux. Une mesure utile à cet égard est la formulation de directives visant l'établissement de rapports⁶⁴. Comme on l'a vu plus haut⁶⁵, les systèmes électroniques d'information et de communication sont devenus essentiels pour permettre une gestion efficace et accessible de la volumineuse documentation liée à la plupart des conférences multilatérales d'examen.

Un aspect de l'établissement des rapports nationaux, qui appelle une étude minutieuse, est la mesure dans laquelle le fait d'exiger des rapports très longs et détaillés peut devenir un élément dissuadant les États (en particulier ceux dotés de ressources limitées) d'adhérer à un instrument⁶⁶. Assurément les rapports devraient être bien documentés et aussi complets que possible. Cependant, il s'agit d'un autre domaine dans lequel « le mieux » peut devenir l'ennemi du « bien »⁶⁷.

9. Sous-groupes, groupes de travail et organes subsidiaires

Parce que la plupart des instruments multilatéraux se rapportent à une variété de sujets, il n'est pas surprenant que les conférences d'examen aient en majorité jugé souhaitable de répartir une large part du processus entre des sous-groupes. Ne serait-ce que pour des raisons de logistique, il est devenu manifeste que la fonction fondamentale d'examen ne peut être assurée dans de grandes réunions

62. Voir la Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, *op. cit.* à la note 44.

63. Voir le projet de rapport final du Comité préparatoire, *op.cit.* à la note 8, paragraphe 26.

64. Voir, par exemple les Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire, *op. cit.* à la note 15.

65. Voir la Section B.3 sur l'information du public et la transparence.

66. Cette préoccupation a été exprimée à propos de la lenteur du processus d'adhésion à la Convention commune. Voir McIntosh, *op. cit.* à la note 32, page 591.

67. J'emprunte ce précieux aphorisme à Hans Blix, l'ancien Directeur général de l'AIEA qui l'utilisait souvent.

plénières de tous les États Parties. Il est possible d'organiser des sous-groupes selon plusieurs axes : le sujet, une base géographique, régionale ou autre. Par exemple, les conférences d'examen du TNP ont régulièrement créé trois comités principaux chargés de s'occuper des aspects fondamentaux du traité, à savoir, le désarmement, la non-prolifération et les utilisations pacifiques. Plus récemment, la conférence de révision du TNP a créé un ensemble d'organes dits subsidiaires chargés d'étudier des questions spécifiques relevant de la compétence des comités principaux. Comme cela a été mentionné ailleurs, bien que le fait d'instaurer un moyen de circonscrire les débats ait pu apparaître une innovation positive à ce moment là, dans la pratique, il s'est révélé une source de discorde et à l'origine de bien des controverses et des mésententes⁶⁸.

Une démarche différente a été utilisée lors des réunions d'examen de la CSN, au cours desquelles des sous-groupes géographiquement diversifiés ont été établis en vue d'examiner toutes les dispositions contenues dans la Convention⁶⁹. La composition de tels sous-groupes peut être source de difficultés. La méthode « d'établissement des tableaux utilisée au tennis » appliquée pour les réunions de la CSN est une tentative en vue de répartir les États dotés de parcs nucléaires différents de manière à constituer des sous-groupes qui soient à peu près représentatifs. Le but visé est d'éviter que des sous-groupes aboutissent à des conclusions fondamentalement différentes – concernant par exemple une technologie particulière utilisée dans une région particulière. Bien que cette méthode semble avoir raisonnablement porté ses fruits dans le cas de la CSN, elle ne conviendrait pas pour tous les instruments. Dans certains cas, des différences dans les parcs nucléaires ou les structures réglementaires des États, rendraient plus productif d'organiser les sous-groupes sur la base des similitudes sur le plan des technologies, des niveaux de développement, voire de la géographie.

Comme dans le cas des activités préparatoires et intersession examinées plus haut⁷⁰, il importe que les sous-groupes aient des ordres du jour bien définis, qui évitent les lacunes et les doubles emplois, ou encore les débats stériles sur des questions non pertinentes. Un autre aspect à prendre en considération lors de la création de sous-groupes est la manière dont ils peuvent influencer sur la participation de petites délégations. L'existence d'un grand nombre de sous-groupes peut empêcher des délégations restreintes d'assister à des séances intéressantes. Une solution possible consiste à créer un nombre limité de sous-groupes sur des sujets connexes, avec un calendrier précis pour un examen séquentiel des divers sujets. Une autre solution serait de créer un plus grand nombre de groupes thématiques, mais d'en coordonner les réunions à différents moments afin de permettre aux délégations restreintes d'y participer au maximum.

10. Ressources

La tenue des réunions d'examen peut entraîner des frais considérables. S'agissant d'instruments liés à une organisation, les coûts qu'entraîne le fait d'accueillir la réunion⁷¹ sont en règle générale imputés

68. Voir Simpson et Nielsen, *op cit.* à la note 9, page 291.

69. Cette démarche est dans une certaine mesure en désaccord avec le texte de la CSN qui définit en l'Article 20(2) que « Sous réserve des dispositions de l'Article 24, des sous-groupes composés de représentants des Parties contractantes peuvent être constitués et siéger pendant les réunions d'examen, lorsque cela est jugé nécessaire *pour examiner des sujets particuliers* traités dans les rapports » (italiques rajoutés).

70. Voir l'analyse consacrée aux travaux préparatoires et intersession dans la section B.5.

71. Le fait d'accueillir une réunion peut entraîner une toute une variété de coûts afférents tant à la réunion principale qu'aux réunions préparatoires ou intersession (par exemple, pour le personnel de secrétariat, les

aux budgets annuels de cette organisation. Dans le cas d'autres, les coûts peuvent être répartis entre les États Parties et les organisations hôtes (souvent un organe des Nations Unies). Les coûts de la participation à une réunion sont généralement supportés par les États Parties mais il existe des exceptions à cette pratique, par exemple, les Nations Unies paient pour la participation de pays moins développés à certaines réunions, mais une telle assistance n'est pas uniforme pour toutes les réunions d'examen. Pour de nombreux petits pays en développement les coûts de la participation peuvent être prohibitifs. De nombreuses conférences d'examen exigent l'élaboration de rapports nationaux et l'examen des rapports nationaux d'autres États Parties⁷², processus qui peut nécessiter d'importants efforts de la part des fonctionnaires nationaux ou d'autres experts. Des solutions possibles pour réduire les coûts des conférences d'examen (telles que la limitation de la fréquence et de la durée des réunions, le recours aux communications électroniques, etc.) peuvent contribuer à résoudre le problème des ressources, et les États ayant des ressources considérables devraient envisager d'apporter une aide financière ou d'autres types d'assistance aux États en développement. Cela peut souvent se faire par l'intermédiaire des organisations créées par un instrument ou, dans le domaine nucléaire, par le biais de l'AIEA.

11. La prise de décision

Un problème important, qui a été préjudiciable aux travaux de certaines conférences d'examen, est de savoir comment parvenir efficacement à des décisions visant les questions tant de fond que de procédure. Étant donné le principe reconnu en droit international de « l'égalité souveraine » des États, la prise de décision dans la plupart des régimes des traités multilatéraux a été le fruit d'un « consensus ». Aucune définition de ce terme convenue d'un commun accord n'a été établie dans l'un quelconque des grands régimes analysés dans cet Article. Bien qu'il soit parfois affirmé que « le consensus n'exige pas l'unanimité », dans la pratique un seul État, qui n'est pas d'accord avec une décision, peut être capable d'empêcher, de retarder ou de compromettre cette décision en refusant son accord. La recherche d'un consensus absolu a pour autre résultat que les décisions ou documents peuvent être édulcorés afin de refléter le « plus petit dénominateur commun ». Bien que cette démarche puisse garantir qu'un instrument soit interprété et appliqué de manière cohérente, elle peut aussi aboutir à une décision ou un document si vague ou contradictoire en soi qu'il ou elle devient dénué(e) de sens en tant qu'appréciation portée sur de grandes questions ou en tant que guide visant la poursuite des travaux.

Seul un nombre limité d'initiatives en vue d'échapper au « piège du consensus » a connu quelque succès. L'une de ces démarches exige un vigoureux ascendant de la part du président lorsqu'il devient évident qu'il n'est pas possible de parvenir à un consensus (ou à l'unanimité) sans retard excessif sur une décision. Le président pourrait proposer une solution fondée sur ce qui, à son avis, représente le consensus fondamental d'une majorité notable de parties. Selon les règles de procédure, la décision du président peut alors être approuvée par un vote à la majorité (ou à un autre pourcentage, par exemple aux deux tiers des voix⁷³.) Une telle démarche trouve un écho dans la Convention sur les armes chimiques qui précise ce qui suit :

lieux de réunion, les services d'interprètes et de traducteurs, les publications et la documentation, la sécurité, les services audio-visuels et bien d'autres).

72. Voir, par exemple, l'Article 5 de la CSN et l'Article 32 de la Convention commune.

73. Voir la Règle 35 sur l'adoption des décisions dans les Règles de procédures de la CSN citées à la note 16 ci-dessus. La Règle 35 des Règles de procédure de la Convention commune citées à la note 20 ci-dessus est pour l'essentiel analogue.

« La Conférence prend les décisions relatives aux questions de procédure à la majorité simple des membres présents et votants. Les décisions sur les questions de fond devraient être prises dans la mesure du possible par consensus. S'il ne se dégage aucun consensus lorsqu'il faut se prononcer sur une question, le Président ajourne le vote pendant 24 heures, ne ménage aucun effort entre-temps pour faciliter l'obtention du consensus et fait rapport à la Conférence avant l'expiration du délai d'ajournement. S'il est impossible de parvenir au consensus au terme de ces 24 heures, la Conférence prend la décision à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, à moins que la présente Convention n'en dispose autrement. En cas de doute sur le point de savoir s'il s'agit ou non d'une question de fond, la question visée est traitée comme une question de fond, à moins que la Conférence n'en décide autrement à la majorité requise pour les décisions sur les questions de fond⁷⁴. »

Ces démarches n'offrent qu'une solution. Il n'existe pas de solution procédurale simple pour la prise de décision, en particulier lorsque d'importants points de droit ou aspects de la politique sont en jeu.

12. Rôle de la direction de la conférence d'examen

On ne saurait que trop souligner l'importance que revêt la direction de la conférence dans l'obtention de résultats favorables lors d'une réunion multilatérale. Cependant les solutions permettant d'améliorer la direction de telles réunions sont extrêmement limitées. Cela tient notamment à la pratique commune consistant à choisir les dirigeants d'une réunion en ayant recours à une méthode non institutionnalisée de « rotation géopolitique », qui a parfois conduit à choisir un qui est moins capable ou qualifié que d'autres candidats potentiels. Il n'existe pas de solution simple à ce problème, sinon qu'il faut faire en sorte que les dirigeants moins qualifiés aient accès à des conseils et des appuis appropriés.

On trouvera ci-après quelques uns seulement des attributs les plus importants d'une direction de conférence fructueuse, dont l'importance est fréquemment évoquée.

Connaissances spécialisées du sujet

Dans le cas des instruments, qui traitent de sujets présentant des aspects techniques ou scientifiques particuliers, rien ne peut remplacer une direction qui possède une pratique, un savoir faire et des connaissances confirmés dans ce domaine. Le président doit être capable de cerner les problèmes que soulève le sujet et de comprendre les propositions avancées pour les traiter. Toutefois les connaissances spécialisées requises peuvent être mises à la disposition d'un président de conférence par l'affectation d'experts conseils : certaines réunions présentent une particularité, à savoir une liste établie par le secrétariat de la conférence indiquant les conseillers juridiques, techniques ou scientifiques qui pourraient être chargés de collaborer avec la présidence de la conférence ou d'organes subsidiaire.

Pratique des réunions

Le président d'une conférence d'examen devrait avoir démontré qu'il est qualifié pour diriger des réunions faisant intervenir des questions complexes et des points de vue variés. Il doit maîtriser la procédure parlementaire fondamentale, notamment comprendre quelles sont les options disponibles en vertu des règles établies pour amener une grande réunion à un consensus.

74. CWC, Article VIII(18).

Objectivité

Un président performant ne peut pas être perçu comme étant partial à l'égard d'éléments ou d'intérêts particuliers au cours d'une réunion ou soumis à une influence excessive de quelque côté que ce soit.

Autorité

Bien qu'il soit difficile d'en donner une définition précise, un président performant d'une réunion d'examen doit avoir de la confiance en soi et de l'indulgence pour gérer des débats qui peuvent souvent être litigieux, voire acerbes. Cela exige à la fois de la patience et de l'esprit de décision : de la patience pour écouter avec attention et même avec sympathie des débats prolongés, de l'esprit de décision pour indiquer quand il convient de mettre fin à une discussion et de parvenir à un résultat.

13. Rôle des secrétariats et des organisations internationales

Les réunions d'examen se tiennent généralement sur convocation du (ou des) dépositaire(s) d'un instrument. Dans le domaine nucléaire, il s'agit souvent de l'AIEA, même dans le cas d'instruments auxquels seule une fraction des membres de l'Agence est Partie. La pratique observée laisse penser qu'un secrétariat permanent peut constituer un important facteur dans la tenue de réunions fructueuses. L'absence d'un tel secrétariat permanent dans le cas des conférences d'examen du TNP a conduit à un manque d'efficacité et à une organisation peu satisfaisante, tant de la conférence générale que des travaux préparatoires.

Dans le cas d'organisations internationales non liées à un instrument spécifique (telles que l'ONU ou l'AIEA), le fait d'assumer le rôle de secrétariat d'une conférence d'examen peut soulever des questions de fond et des problèmes de ressources. La liste des membres d'une organisation peut ne pas être identique à celle des parties à un traité ou une convention bien déterminée et des questions peuvent être soulevées sur le point de savoir si le soutien d'une conférence d'examen est compatible avec les propres instruments institutionnels et les grandes orientations de l'organisation. Les ressources mobilisées pour assurer le secrétariat d'une conférence d'examen ne sont pas disponibles à d'autres fins. C'est aux organes directeurs de l'organisation qu'il appartient de décider de prendre en charge une conférence d'examen en se fondant sur leur appréciation de la question de savoir si cela contribuerait au mandat et aux objectifs de l'organisation.

14. Parvenir à une adhésion élargie

Étant donné que l'application efficace d'instruments juridiques multilatéraux est tributaire des interventions des gouvernements nationaux, il importe de faire en sorte que les États, qui pourraient soit contribuer à la réalisation des objectifs d'un instrument, soit la contrecarrer, relèvent du champ d'application des droits et obligations qu'il établit. Alors qu'il n'est pas nécessaire de faire de « l'universalité » un objectif de tous les régimes multilatéraux, il y a lieu de rechercher l'adhésion la plus large possible qui est requise pour une application efficace. Les conférences d'examen offrent une occasion d'encourager une adhésion élargie en se focalisant sur un événement précis qui peut engager un État dans la mise en œuvre d'un régime conventionnel. Les démarches diplomatiques en vue d'adhérer à un instrument sont plus efficaces lorsqu'elles sont liées à de tels événements précis inscrits au calendrier mondial de l'action gouvernementale. D'autres moyens d'encourager une adhésion élargie consisteraient, pour les États fournisseurs nucléaires et les organisations internationales compétentes, à subordonner les échanges, la coopération ou l'assistance liés au nucléaire à une

adhésion aux instruments internationaux pertinents et à une participation active aux réunions d'examen.

15. Documents finaux, conclusions et recommandations

S'il s'avère qu'un instrument est inopérant pour atteindre certains objectifs, une conférence d'examen peut cerner des mesures en vue d'une action corrective. Une telle action corrective peut revêtir de nombreuses formes, notamment clarifier l'interprétation du libellé du traité, amender l'instrument, établir de nouvelles dispositions institutionnelles en vue de réaliser les objectifs conventionnels, recommander des initiatives à prendre par les États Parties, les organisations régionales ou multilatérales ou des parties prenantes privées, recommander des mesures d'encouragement ou des sanctions en vue d'inciter ou de contraindre à un plus grand respect, voire négocier de nouveaux instruments destinés à remplacer ou à compléter un traité ou une convention en vigueur.

L'aptitude d'une conférence d'examen à aboutir à un document final exprimant un consensus des Parties sur l'application d'un instrument a souvent été considérée comme étant le critère le plus important – parfois même le seul – permettant de déterminer si une réunion a été couronnée de succès. Il importe que les conclusions et les recommandations soient enregistrées de façon claire et précise. Dans les cas où il n'est pas possible de parvenir à une convergence de vues notable concernant une question, il peut être préférable d'enregistrer les opinions divergentes, les réserves ou les objections dans une section distincte d'un document ou d'un rapport final, plutôt que de ne fournir aucune documentation quelle qu'elle soit sur la question.

Lorsque des mesures supplémentaires sont jugées nécessaires pour la mise en œuvre efficace d'un instrument, il convient d'envisager d'adopter un plan de travail concret comportant des arrangements organisationnels et procéduraux, notamment un calendrier d'action.

16. Vérification et mise en vigueur du respect des prescriptions

Le mécanisme de la conférence d'examen met en évidence une différence fondamentale entre les régimes du droit international et du droit interne, à savoir que les régimes du droit international sont généralement dépourvus de mesures bien définies permettant de vérifier et de mettre en vigueur le respect des prescriptions légales imposées par des États souverains pour des actes relevant de leur juridiction et de leur autorité. Certains instruments prévoient la perte de droits de vote ou la suspension d'autres privilèges dans une organisation à titre de sanctions pour des violations⁷⁵, mais, ce n'est pas le cas pour beaucoup d'instruments et de telles sanctions manquent du type d'impact qui semblerait approprié pour des violations majeures. Les conférences d'examen sont devenues une solution de remplacement à un régime de mise en conformité comportant des procédures bien définies en vue de déterminer le non-respect des engagements et d'imposer des sanctions significatives pour des violations⁷⁶. Pour la plupart des instruments, ce rôle de « mise en vigueur non contraignante » a généralement été considéré comme inefficace⁷⁷.

75. Voir le statut de l'AIEA, Article XIX(B).

76. Dans le cas d'instruments dans le domaine nucléaire tels que la CSN et la Convention commune, qui ont un caractère « incitatif », il peut être hors de propos de parler de vérification et de mise en vigueur.

77. Voir, par exemple, Squassoni, « NPT Compliance: Issues and Views » (Respect du TNP : Problèmes et points de vue), *Congressional Research Service Report for Congress* (Rapport du service de recherche du Congrès destiné au Congrès) (26 avril 2005), www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22125.pdf.

À part quelques exceptions, la plupart des instruments nucléaires est dépourvue de mesures de vérifications⁷⁸. D'ailleurs, le caractère général de certaines des prescriptions figurant dans les instruments nucléaires rendrait difficile d'élaborer des « mesures-étalons » incontestables permettant de mesurer le respect des prescriptions⁷⁹. En outre, quel organe mènerait les activités de vérification ? Dans certains domaines, l'AIEA a réussi à mener, avec l'accord des intéressés, des missions d'évaluation qui fournissent des orientations sur le point de savoir si les mesures appliquées dans les États Membres sont conformes aux normes de sûreté. Toutefois, transformer de telles missions en inspections de vérification obligatoires serait coûteux et risquerait de susciter des conflits potentiels avec les compétences des organismes réglementaires nationaux.

En outre, quelles décisions susceptibles d'être prises pourraient faire face à la constatation du fait qu'un État Partie ne respecte pas ses obligations légales ? Aucun instrument de droit nucléaire ne prévoit de sanctions spécifique ni d'autres peines pour non-respect. D'ailleurs, on a délibérément omis de faire figurer des mesures de sanction dans les instruments « incitatifs » car inadéquates dans le contexte de leurs processus d'examen. Les seuls mécanismes disponibles sont le renvoi au Conseil de sécurité des Nations Unies pour action en vertu du Chapitre VII de la Charte en cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix, ou à l'AIEA pour violations des obligations en matière de garanties. Une solution possible pour mettre en vigueur le respect des prescriptions, qui ne semble pas pratique, consiste à dénoncer ou à suspendre l'application d'un instrument en conséquence de sa violation substantielle. La Convention de Vienne sur le droit des traités définit les procédures applicables aux instruments multilatéraux. D'abord, il peut être difficile d'établir que la violation est « substantielle ». L'option de dénonciation exige normalement l'unanimité des autres Parties⁸⁰. Ceci est fondamentalement impossible à obtenir pour un instrument comptabilisant un grand nombre de parties, comme la TNP ou le CPPMN. Il serait aussi difficile d'établir des exceptions dans les cas où une Partie prouve qu'elle est particulièrement lésée par une violation ou que la violation modifie radicalement la situation de chaque Partie en ce qui concerne la poursuite de l'exécution⁸¹. Mais plus important encore, les objectifs fondamentaux des instruments dans le domaine nucléaire (empêcher la dissémination des armes nucléaires, assurer la sûreté des installations, protéger les matières nucléaires) militent contre la dénonciation, initiative qui affranchirait simplement un État Partie accusé de violer ses obligations de la nécessité de respecter ces importants objectifs.

Malheureusement, il est probablement illusoire d'escompter des réunions d'examen de la plupart des instruments multilatéraux qu'elles prennent des mesures concrètes et efficaces pour vérifier et mettre en vigueur le respect des prescriptions. La divulgation des non-respects lors des conférences d'examen peut être une incitation à renforcer le respect, mais, le caractère de ces réunions, n'est pas bien adapté pour assurer la mise en œuvre d'un processus rigoureux de respect des prescriptions.

78. L'exception la plus remarquable est offerte par le système de garanties de l'AIEA, qui vérifie l'engagement des États non dotés d'armes nucléaires en vertu de l'Article III du TNP.

79. Par exemple, quelles mesures objectives pourrait-on adopter en vertu de la Convention commune pour vérifier le respect de l'obligation visé à l'Article 20(2) imposant aux Parties contractantes d'« assurer une indépendance effective des fonctions de réglementation par rapport aux autres fonctions? ».

80. Voir l'Article 60.2(a) de la Convention de Vienne.

81. Voir l'Article 60.2(b) de la Convention de Vienne.

CONCLUSIONS

Les conférences d'examen peuvent fournir un mécanisme utile pour apprécier l'efficacité des instruments multilatéraux dans le domaine nucléaire. Cependant, elles peuvent également entraîner une dispersion des efforts et un gaspillage de ressources à moins d'être bien gérées. La Section B de cet Article met l'accent sur seize aspects qui peuvent présenter des possibilités d'améliorer le mécanisme de la réunion d'examen. Cependant, il faut espérer qu'ils offrent un cadre permettant de poursuivre l'étude et l'élaboration d'un mécanisme qui est devenu une caractéristique permanente du paysage nucléaire international⁸².

82. Les États parties à la Convention internationale sur la suppression des actes de terrorisme nucléaire, pour laquelle un processus de conférence d'examen *de jure* ou *de facto* n'a pas encore été mis en place, devraient examiner si ces réunions d'examen faciliteraient ou non la mise en œuvre de cette convention.

Mise en œuvre et application sur le plan national des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires

*par Lisa Tabassi**

Le fait pour un État d'établir une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) est un droit souverain protégé par l'Article 1 de la Charte des Nations Unies et l'Article VII du Traité sur la non prolifération des armes nucléaires (TNP). Cela représente un pas vers le désarmement nucléaire en réduisant les zones sur terre et dans l'espace où de telles armes peuvent être librement fabriquées, déplacées, testées, stationnées et utilisées. Il s'agit d'une mesure de sécurité nationale pour les États souhaitant écarter leur territoire et leur population de toute course à l'armement nucléaire, de ses implications et de ses conséquences sur le développement, la santé et les relations internationales. Lorsque le Traité sur la zone exempte d'armes nucléaires en Afrique (Traité de Pelindaba) entrera en vigueur (probablement cette année), plus de la moitié de la surface de la terre et 119 pays seront protégés par de telles zones.

Les 190 ou 191¹ États parties au TNP sont tenus, en principe, de parvenir à un désarmement nucléaire complet. L'établissement d'une ZEAN est l'un des seuls actes juridiquement contraignant que peut prendre un État non doté d'armes nucléaires (ENDAN) pour protéger son territoire de la présence d'armes nucléaires et contribuer ainsi de façon positive et croissante au désarmement nucléaire. Compte tenu des rapports de force au sein des enceintes où sont discutées et où sont prises les décisions sur les questions de désarmement, l'établissement d'une ZEAN est probablement le message le plus fort et le seul outil de pression politique dont disposent certains États dans ce domaine.

Les ZEAN vont au-delà des dispositions du TNP dans la mesure où la recherche sur, et le stationnement d'armes nucléaires ainsi que le déversement de déchets radioactifs peuvent également

* Lisa Tabassi est conseiller juridique auprès du Secrétariat technique provisoire de la Commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) à Vienne, Autriche. Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur auteur et ne représentent pas nécessairement celles de la Commission préparatoire de l'OTICE. L'auteur est seul responsable des faits énoncés et des opinions émises dans cet article.

1. Il n'y a pas eu de reconnaissance officielle par les États Parties au TNP du retrait annoncé du TNP de la République populaire démocratique de Corée en 2003.

être prohibés et peut être exigée la mise en place de mesures de protection physique des matières nucléaires et pour la sûreté des installations nucléaires. Même si ces zones sont créées de façon unilatérale ou multilatérale sans reconnaissance officielle des États dotés d'armes nucléaires (EDAN), elles contribuent au renforcement de la sécurité nationale, à instaurer une certaine confiance régionale ainsi qu'à la non-prolifération des armes nucléaires.

La notion de ZEAN est apparue avant le TNP et concernait initialement des zones inhabitées telles que l'Antarctique ou l'espace extra-atmosphérique. Chaque traité successif instaurant une ZEAN a progressivement développé la notion afin de répondre aux inquiétudes régionales ainsi qu'à la prise de conscience grandissante des possibles de menaces et de la nécessité de les éliminer. Avec l'entrée en vigueur imminente du Traité de Pelindaba, 99 % de la totalité de l'hémisphère sud (à l'exception de quelques minuscules territoires et des zones de haute mer) seront, en termes juridiques contraignants, couverts par une ZEAN, englobant les territoires de 61 % des États. La notion progresse maintenant vers le nord puisque cinq États d'Asie centrale ont fait entrer en vigueur leur traité instaurant une ZEAN le 21 mars 2009. Ils ont rejoint la Mongolie qui s'est auto-déclarée ZEAN en 1992 et a été reconnue comme telle par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Mongolie a travaillé sans relâche au cours des 18 dernières années afin d'enraciner sa zone sur les plans national et international par le biais de la législation et d'instruments et ainsi garantir au maximum son respect.

À l'origine, la notion de ZEAN avait été conçue pour réglementer des activités étatiques puisque la prolifération nucléaire n'était pas envisageable en dehors de ce cadre. Les traités instituant des ZEAN ne créaient pas d'obligation d'adopter une législation nationale d'application car l'État était lié par le traité et devait donc agir conformément à celui-ci. Toutefois, la situation actuelle a évolué. Le Conseil de sécurité des Nations Unies² et les gouvernements, à leur plus haut niveau, ont reconnu que la prolifération des armes nucléaires par des acteurs non étatiques constituait une menace essentielle pour la sécurité internationale³. Sans considération des cibles que visaient les traités créant des ZEAN, toute violation des règles sera commise par des individus, agissant soit en tant qu'agents de l'État soit en tant qu'acteurs non étatiques. Si les dispositions du traité ont été incorporées au droit interne, les contrevenants peuvent être tenus juridiquement responsables, par le biais des mécanismes nationaux d'application des lois. Seuls deux États ont adopté la législation complète relative à la ZEAN dans leur système juridique national, à savoir la Mongolie et la Nouvelle-Zélande.

À la lumière du fait que près d'un tiers des États au niveau mondial envisagent actuellement de recourir à l'énergie nucléaire afin de faire face à leurs futurs besoins en énergie et vont par conséquent dans les prochaines décennies détenir la capacité nucléaire⁴, de nouvelles activités de prospection d'uranium ont été lancées dans des dizaines de pays⁵. En outre, au vu des spéculations selon lesquelles le monde serait à la veille d'une nouvelle course aux armements nucléaires que le TNP n'est pas en mesure d'éviter, il est devenu essentiel d'enraciner les normes des traités ZEAN dans la législation nationale.

-
2. Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2004).
 3. Discours du Président des États-Unis Barack Obama de Prague du 5 avril 2009. Disponible en anglais à l'adresse suivante : www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered.
 4. L'AIEA a prévu la construction de 1 400 nouvelles centrales nucléaires d'ici à 2050. Pour plus de détails, voir Daalder, Ivo et Lodal, Jan « The Logic of Zero: Toward a World Without Nuclear Weapons », Foreign Affairs (novembre/décembre 2008) paragraphes 80-95 page 88.
 5. *Perspectives de l'énergie nucléaire*, Chapitre 5, OCDE/AEN 2008 ; *Uranium 2007 : Ressources, production et demande*, AEN/OCDE, 2008.

L'objet de cet article est d'examiner cet argument suivant le schéma proposé ci-dessous :

- le contexte de la création des ZEAN,
- l'histoire de la création des ZEAN,
- la définition, champ d'application et développement progressif de la notion de ZEAN,
- la mise en œuvre et application sur le plan national des règles établies dans les ZEAN,
- les éléments communs des législations nationales d'application.

1. Le contexte de la création des ZEAN

1.1 Les forces

L'établissement d'une ZEAN par un État ou un groupe d'États est conforme à la Charte des Nations Unies. L'Article 1 de la Charte dispose que ses membres s'engagent à « prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix [...] à développer entre les Nations des relations amicales [...] et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ». Le silence de la Charte sur la question des armes nucléaires s'explique par le fait qu'elle a été rédigée avant leur première utilisation sur Hiroshima et Nagasaki en 1945. Toutefois, en réaction à ces explosions, l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa première session, a dans sa toute première résolution, souhaité des propositions en vue « d'éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques et toutes autres armes importantes permettant des destructions massives »⁶.

En 1959, l'Assemblée générale des Nations Unies a considéré que la question du « désarmement général et complet » constituait, à ce moment là, le défi le plus important auquel le monde ait à faire face. Elle a déclaré que l'objectif du désarmement général et complet sous un contrôle international efficace contribuerait à l'accomplissement des objectifs suivants : (a) protéger les générations présentes et futures des dangers d'une nouvelle guerre, (b) mettre fin à la course aux armements et utiliser pour le bien de l'humanité les ressources ainsi libérées et (c) promouvoir l'établissement de relations de confiance et de coopération pacifique entre les États⁷. Cette même année, le Traité sur l'Antarctique a été conclu et est entré en vigueur, créant, entre autres, une zone dénucléarisée sur l'ensemble du continent et ses alentours.

La zone Antarctique et la ZEAN établie neuf ans plus tard dans l'espace extra-atmosphérique couvrent des zones essentiellement inoccupées. La première ZEAN établie dans une zone densément peuplée découle du Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine et aux Caraïbes (Traité de Tlatelolco) en 1967. L'objectif de la création de cette zone est fondamentalement différent de celui des deux précédentes et découle du fait qu'il a été porté par la volonté des habitants de la région de vivre dans un monde libre de toute arme nucléaire plutôt que du souhait d'un certain nombre de gouvernements d'empêcher la militarisation d'une zone désignée. Tlatelolco a servi de modèle aux traités successifs instaurant des ZEAN dans le Pacifique sud (Traité de Rarotonga de

6. Résolution 1 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1946).

7. Résolution 1378 (XIV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1959).

1958), dans le Sud-est asiatique (Traité de Bangkok, 1995), en Afrique (Traité de Pelindaba, 1996) et en Asie centrale (Traité de Semipalatinsk, 2006).

Les négociations du Traité de Tlatelolco de 1967 et du TNP de 1968 ont été menées en parallèle. En effet, l'Article VII du TNP dispose qu'« Aucune clause du présent Traité ne porte atteinte au droit d'un groupe quelconque d'États de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs ». Les ZEAN sont considérées comme un complément au TNP, allant au-delà de son champ d'application ; elles peuvent et font interdire ou restreindre la recherche et le stationnement d'armes nucléaires, l'immersion de déchets radioactifs, et elles peuvent exiger la protection physique des matières nucléaires ainsi que la sûreté des installations nucléaires.

Suite à la création de la zone de Tlatelolco, l'Assemblée générale des Nations Unies a souhaité, en 1974, que soit effectuée une étude complète de la question des ZEAN par un groupe d'experts ad hoc sous les auspices de la Conférence du Comité du désarmement⁸. Le rapport qui s'en est suivi⁹ ainsi que les positions des gouvernements¹⁰ ont conduit à la reconnaissance par l'Assemblée générale des Nations Unies du fait que « la création de zones exemptes d'armes nucléaires peut contribuer à la sécurité des membres de ces zones, à la prévention de la prolifération des armes nucléaires et à la réalisation des objectifs d'un désarmement général et complet ... [et que les zones exemptes d'armes nucléaires] constituent l'un des moyens les plus efficaces d'empêcher la prolifération tant horizontale que verticale des armes nucléaires et de contribuer à éliminer le danger d'une catastrophe nucléaire »¹¹.

Les ZEAN contribuent, en tant que mesure provisoire, à la réalisation du désarmement nucléaire, et enfin au désarmement général et complet, objectif ultime du TNP. L'Article VI du TNP dispose que « Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».

Bien que les déclarations faites par les EDAN lors des réunions préparatoires des Conférences des Parties chargées d'examiner le TNP font valoir les progrès accomplis en vue de l'élimination des réserves d'armements nucléaires, au cours des 40 années suivant la conclusion du TNP les perspectives sont apparues moins encourageantes que jamais¹² jusqu'à ce que la situation change très récemment¹³. La Cour internationale de justice a, dans son avis consultatif de 1996 sur la licéité de la

8. Résolution 3261 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1974), Section F.

9. Conférence du Comité du Désarmement, *Etude complète de la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects*, CCD/467 (1975) et Document des Nations Unies A/10027/Add .1 (1976).

10. Rapport du Secrétaire général, Document des Nations Unies A/31/189 Add.1 et Add.2 (1976).

11. Résolution 3472 (XXX) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1975), Sections A et B.

12. Voir pour plus de détails : Tabassi, Lisa et Leahey, Jacqueline, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Taking Stock after the May 2008 Preparatory Committee Meeting in American Society of International Law*, ASIL INSIGHTS (30 juin 2008) www.asil.org/insights/2008/06/insights080630.html.

13. Le 1^{er} avril 2009, les Présidents des États-Unis et de la Fédération de Russie se sont mis d'accord afin de conclure un nouveau traité visant à réduire leurs stocks respectifs d'armes nucléaires (pour plus de détails voir –en anglais- *Global Security Newswire, U.S. – Russian Nuclear Talks Reject Past Leaders Policies, Officials Say*, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20090402_2551.php). Le 5 avril 2009 le Président des États-Unis

menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, formulé un certain nombre de remontrances à ce sujet. Dans le dispositif de l'Avis la Cour a déclaré [qu]'« il existe une obligation de poursuivre de bonne foi et de mener à terme des négociations conduisant au désarmement nucléaire dans tous ses aspects, sous un contrôle international strict et efficace »¹⁴. La Cour a atteint cette conclusion, considérant que « [l]a portée juridique de l'Article VI dépasse celle d'une simple obligation de comportement; l'obligation en cause ici est celle de parvenir à un résultat précis – le désarmement nucléaire dans tous ses aspects – par l'adoption d'un comportement déterminé, à savoir la poursuite de bonne foi de négociations en la matière »¹⁵. La création d'une ZEAN est une étape menant à un tel résultat.

La création d'une ZEAN peut, de fait, constituer l'outil politique et juridique le plus important et le plus efficace dont un État puisse disposer pour contribuer au désarmement nucléaire et empêcher les pressions qui pourraient être exercées de l'extérieur par un EDAN pour stationner des armes nucléaires ou des parties du système de soutien sur son territoire. La Mongolie a soutenu ce raisonnement et a suggéré qu'il pourrait représenter un intérêt pour un tiers des pays membres des Nations Unies qui ne sont pas couverts par une ZEAN¹⁶, en particulier ceux qui pour des raisons politiques ou géographiques ne peuvent rejoindre une zone régionale¹⁷. La disposition innovante du Traité de Tlatelolco relative à son entrée en vigueur, qui permet à chaque État de faire entrer en vigueur de façon unilatérale le traité sur son propre territoire, jusqu'à ce que le nombre requis ait été atteint pour que le traité entre en vigueur dans l'ensemble de la région, s'est avéré un outil précieux afin d'établir un niveau de confiance dans la région et ainsi atteindre une adhésion complète au traité au niveau régional. Cet exercice de la souveraineté afin de protéger son intégrité territoriale et l'autorité de la loi devrait être lu à la lumière de la Déclaration de 1970 de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les états conformément à la Charte des Nations Unies¹⁸, de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la protection et la sécurité des petits états de 1995¹⁹ et de la Partie II de la Déclaration du millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies²⁰.

Barack Obama a présenté sa vision d'un monde libre de toute arme nucléaire, à l'inverse de la doctrine précédente du Président Bush. Pour plus de détails voir : www.nytimes.com/aponline/2009/04/05/washington/AP-Obama – Pour des rapports quotidiens sur le changement de position lors du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2010, voir (en anglais) NPT News in Review : www.reachingcriticalwill.org.

14. Cour internationale de justice, Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (8 juillet 1996, www.icj-cij.org/docket/files/95/7494.pdf, paragraphe 105(2)(F)).
15. Avis consultatif de la CIJ, paragraphe 99.
16. Mission permanente de la Mongolie auprès des Nations Unies, *The Case for the Single-State Nuclear-Weapon-Free Zone*, www.un.int/mongolia/ssnwfz.htm ; Mongolie, Document de travail sur les zones exemptes d'armes nucléaires (NPT/CONF.2010/PC-II/WP.1), www.reachingcriticalwill.org, Mongolie, Mémoire du Gouvernement de Mongolie sur la promotion de la sécurité internationale et le statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie, Document des Nations Unies A/63/73-S/2008/297, en date du 20 mai 2008.
17. Enkhsaikhan, J., *Single-State NWFZs – a response to NWFZ blind spots*, *The Mongolian Journal of International Affairs*, n° 14 (2007), pp. 32-36.
18. Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1970).
19. Résolution 49/31 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la protection et la sécurité des petits États (1995).
20. Résolution 55/2 de l'Assemblée générale des Nations Unies – Déclaration du Millénaire (2000).

1.2 Les faiblesses

À première vue, la notion de ZEAN apparaît comme un outil que tous les ENDAN pourraient facilement adopter et dont la mise en œuvre pourrait être soutenue par les EDAN. Toutefois, certaines considérations politiques et militaires, dont quelques unes sont énumérées ci-après, rendent difficile pour les EDAN d'encourager l'application de la notion.

Conformément à la définition adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1975, la notion de ZEAN englobe le(s) protocole(s) par lequel/lesquels les EDAN s'engagent par des garanties juridiquement contraignantes à s'abstenir d'utiliser ou de menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les ENDAN qui font partie de la zone. De telles garanties viennent compléter les garanties de sécurité négatives de nature ambiguë, conditionnelle et unilatérale apportées par les EDAN conformément au TNP²¹. Aussi longtemps que la dissuasion sera la caractéristique centrale de la position des EDAN en matière nucléaire, il ne sera pas possible d'imposer pleinement les ZEAN.

Dans son Avis consultatif de 1996 la Cour internationale de justice s'est référée à l'adhésion encore forte à la pratique de dissuasion nucléaire, comme entravant l'apparition d'une règle coutumière prohibant spécifiquement l'emploi ou la menace d'employer des armes nucléaires. La Cour a observé que, pour être efficace la dissuasion nécessite que l'intention d'employer des armes nucléaires soit crédible. La Cour a considéré que si l'emploi de telles armes était dirigé contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique d'un État ou comme moyen de défense disproportionné et non nécessaire, alors l'emploi de la force mais aussi la menace de l'employer seraient illicites²².

La politique de dissuasion implique également la nécessité stratégique pour les EDAN d'une liberté de mouvement de leurs navires nucléaires et, autant que possible, une liberté de survol par leurs aéronefs. Ces exigences expliquent les réticences que les EDAN ont à l'égard de la notion de ZEAN en ce qui concerne la liberté de la haute mer ou le droit de chaque État de la zone de décider unilatéralement s'il autorise les « visites » de navires étrangers.

La politique « ne jamais confirmer, ni démentir » adoptée par les EDAN en ce qui concerne la localisation de leurs armements nucléaires et des bateaux qui les transportent rajoute encore à la complexité du sujet. Par conséquent, bien que l'État de la zone puisse permettre des « visites » dans ses ports ou le transit par ses eaux de navires étrangers transportant des armes nucléaires, celui-ci ne saura en réalité jamais de quels navires il s'agit.

Enfin, dans certains cas, la zone englobe des territoires sous la juridiction ou le contrôle d'États hors de la zone. Dans la plupart des cas, la question a été réglée par le biais de la conclusion d'un protocole additionnel au traité auquel l'État hors de la zone peut devenir partie et autorise l'inclusion du territoire dans la ZEAN. Dans d'autres cas, des déclarations interprétatives faites lors de la signature ou de la ratification du protocole additionnel ont réduit la portée des dispositions, et dans d'autres cas encore, l'État hors de la zone a refusé de signer le protocole réduisant de façon significative l'efficacité de la ZEAN, comme mesure de sécurité nationale.

21. Déclarations de la Chine, des États-Unis, de la Fédération de Russie, de la France, du Royaume-Uni, S/1995/261, S/1995/262, S/1995/263, S/1995/264, S/1995/265 (1995) dont a pris acte avec satisfaction le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa Résolution S/RES/984 (1995).

22. Cour internationale de justice, Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (8 juillet 1996), www.icj-cij.org, paragraphes 48, 67, 73.

2. Histoire des ZEAN

Un bref résumé des instruments et des initiatives instaurant des ZEAN est développé ci-dessous. Il souligne le contexte politique qui a permis ou empêché la création de la zone ainsi que les réalisations les plus significatives et les leçons tirées de chaque expérience.

2.1 Une ZEAN en Europe centrale

La première initiative tendant à créer une ZEAN dans une zone peuplée a été lancée par l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) en 1956. La proposition concernait une zone de limitation et d'inspection des armements en Europe centrale, et en particulier une interdiction d'installer et de stationner dans la zone indiquée des formations militaires ainsi que des armes atomiques ou à hydrogène²³. Elle trouve son origine dans les inquiétudes suscitées pendant la guerre froide par la supériorité militaire des pays membres du Pacte de Varsovie en matière d'armes conventionnelles qui aurait pu aboutir au stationnement d'armes nucléaires le long du rideau de fer par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Le plan publié en 1958 prévoyait que les pays de la zone s'engagent à ne pas fabriquer, garder ou posséder d'armes nucléaires et à ne pas permettre que de pareilles armes ou des installations et des équipements destinés à desservir des armes nucléaires, y compris le matériel de lance-missiles soient installées sur leur territoires. Il prévoyait également que les quatre EDAN (la Chine n'en faisait pas encore partie) s'engagent à ne pas transférer de telles armes ou équipements aux États de la zone, à ne pas garder d'armes nucléaires dans leurs forces armées stationnées dans la zone et à ne pas utiliser d'armes nucléaires contre la zone. Le plan prévoyait un système de contrôle et d'inspection terrestre et aérien ainsi que des dispositions relatives à la création d'un organe de contrôle.

Les raisons du déploiement d'armes nucléaires dans les pays de l'OTAN ont disparu à la fin de la guerre froide et suite à la dissolution de l'URSS et du Pacte de Varsovie. Toutefois, la notion de ZEAN est restée pertinente en vue de protéger la paix après la guerre froide, paix qui aurait pu être menacée par l'expansion de l'OTAN. De fait, l'élargissement de l'OTAN est survenu, les anciens membres du Pacte de Varsovie rejoignant l'organisation (l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la République Tchèque). La position de l'OTAN en matière nucléaire et sa vision stratégique sont un élément essentiel pour les nouveaux membres de l'OTAN. En 2001, le Groupe des plans nucléaires de l'OTAN a réaffirmé que « [l]es forces nucléaires sont une composante crédible et efficace de la stratégie alliée de prévention de la guerre; elles sont maintenues au niveau minimum suffisant à préserver la paix et la stabilité »²⁴. De

23. Document officiel de la Commission du Désarmement, Supplément janvier à décembre 1956, Document DC/83, Annexe 5, (DC/SC.1/41), cité dans la Conférence du Comité du Désarmement, Étude complète de la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects : Rapport spécial, Nations Unies, 1976, page 20. Les États-Unis disposent d'armes nucléaires stationnées en Europe, en Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Turquie, en vertu d'un Accord de partage nucléaire intégré dans le Concept stratégique de l'OTAN de 1999. Par ailleurs, la France et le Royaume-Uni disposent de leurs propres stocks d'armements. Pour plus de détails voir : Nordstrom, Jennifer et Ray Acheson (eds.), *Model Nuclear Inventory*, publié par la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (2007), www.reachingcriticalwill.org, page 50. Voir également (en anglais) le Rapport de l'« Acronym Institute » sur l'OTAN et les armes nucléaires, <http://www.acronym.org.uk/nato/npt2007.htm>.

24. Citation de Nordstrom, Jennifer et Acheson, Ray (eds.), *Model Nuclear Inventory*, publié par la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (2007), www.reachingcriticalwill.org, page 50.

par sa nature une ZEAN dans la sous-région exigerait le retrait de toutes les armes nucléaires tactiques restantes dans la zone²⁵, ce qui pourrait être problématique. Néanmoins la Grèce a apparemment réussi à retirer de son territoire en 2001 toutes les armes qui y étaient stationnées. Pourquoi et où celles-ci ont été déplacées n'est pas clair²⁶.

La Fédération de Russie avait sur le principe donné son accord à la création d'une zone en Europe centrale²⁷. Toutefois, le retrait des États-Unis, du Traité concernant la limitation des systèmes de missiles anti-missiles (Traité ABM) et son soutien au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), ainsi que son projet d'installation d'un bouclier anti-missiles en République Tchèque et en Pologne ont eu un impact négatif sur l'établissement de la confiance que les traités en matière de sécurité ont pour fonction de promouvoir. Les courants favorables au désarmement s'étant significativement dégradés, cela a contribué à la montée de l'insécurité régionale et à des tensions avec la Fédération de Russie et a rendu impossible l'instauration d'une ZEAN en Europe centrale.

2.2 *Le Traité sur l'Antarctique*

Le Traité sur l'Antarctique de 1959 prévoit que seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique. Il prohibe, entre autres, toutes les mesures de caractère militaire et s'avère le premier instrument juridiquement contraignant créant une zone démilitarisée interdisant explicitement les explosions nucléaires et de l'élimination des déchets radioactifs. L'Article 5(2) dispose que les règles établies par des accords internationaux concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris les explosions nucléaires et l'élimination des déchets radioactifs, seront appliquées dans l'Antarctique, à condition que toutes les parties contractantes d'origine ainsi que « les parties qui démontrent l'intérêt qu'elles portent à l'Antarctique soient également parties à de tels accords. »

Le système de contrôle créé par le traité se fonde sur les moyens nationaux de vérification consistant en des inspections effectuées par des observateurs désignés par les parties. Les observateurs disposent d'une liberté complète d'accès à tout moment à toutes les régions ou installations ainsi que tous les navires ou aéronefs aux points de débarquement et d'embarquement sur le continent.

Quelle est la raison ayant amené les États à établir le système du Traité sur l'Antarctique ? Son importance stratégique sur le plan militaire est apparue au premier plan lors de la seconde guerre mondiale, lorsque les navires de guerre britanniques protégeaient les navires de transport alliés des sous-marins allemands et, les craintes pendant la guerre froide qu'une base militaire en Antarctique puisse contrôler l'Océan austral et l'Atlantique sud, ont amené à la conclusion du traité. L'ensemble du continent a été démilitarisé et toutes les prétentions territoriales suspendues. Lors de sa première conférence de révision, 30 ans après la date d'entrée en vigueur du traité, un Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement a été conclu²⁸.

Le Traité sur l'Antarctique compte 47 parties.

25. *Transnational Institute, Concept Paper for and Report of the International Seminar on Nuclear Weapon-Free Zones: Crucial Steps towards a Nuclear-free World*, Uppsala, Suède, 1-4 septembre 2000, www.tni.org/detail_page.phtml?page=acts_uppsala&print_format=Y.

26. Pour plus de détails voir : Nordstrom, Jennifer et Acheson, Ray (eds.), *op. cit.*, page 59.

27. *Ibid.*

28. Stoller, Paul Lincoln, *Protecting the White Continent: Is the Antarctic Protocol Mere Words or Real Action?*, 12 Arizona Journal of International and Comparative Law (1995) 335-366 pages 347 et 348.

2.3 *Le Traité de l'espace*

En 1958, l'URSS a soumis pour la première fois un projet de résolution devant l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à l'interdiction de l'utilisation de l'espace à des fins militaires. En 1961, les États-Unis ont présenté un projet de programme de désarmement général et complet, comportant une interdiction de placer sur orbite des vecteurs d'armes de destruction massive²⁹. Deux ans plus tard, le Mexique a présenté lors de la Conférence du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement les grandes lignes d'un projet de traité relatif à l'interdiction de placer sur orbite ou dans l'espace extra-atmosphérique, des armes nucléaires ou tout autre type d'armes de destruction massive, y compris l'interdiction des essais de ce type d'armes. Suite aux négociations et à l'accord sur le texte, le Traité de l'espace³⁰ a reçu le soutien de l'Assemblée générale des Nations Unies³¹ et a été ouvert à la signature en 1967³².

L'Article IV du Traité prévoit explicitement que les États parties s'engagent à ne mettre sur orbite autour de la terre aucun objet porteur d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive. En outre, les États n'installeront pas de telles armes sur des corps célestes et ne placeront pas de telles armes, de toute autre manière dans l'espace extra-atmosphérique. Il prévoit également que sont interdites toutes les activités militaires, y compris les essais d'armes de tous types, sur la lune et les autres corps célestes.

Le Traité de l'espace compte 105 parties.

2.4 *Le Traité de Tlatelolco*

Le Traité de Tlatelolco de 1967 a été la première ZEAN créée dans une zone densément peuplée. La crise des missiles de Cuba a fourni l'impulsion politique à une initiative du Président mexicain afin de négocier et finaliser l'instrument³³ qui a été signé à l'origine par 21 états en 1967.

Il a fallu 35 ans pour que les 33 États de la région deviennent Parties à celui-ci. Les programmes nucléaires de l'Argentine et du Brésil constituaient les principaux obstacles à l'adhésion, mais, après neuf ans l'Argentine et le Brésil sont parvenus à s'accorder sur une politique commune de coopération nucléaire et de non prolifération y compris sur une inspection bilatérale – l'Agence Brésilienne-Argentine de comptabilisation et de contrôle des matières nucléaires (ABACC). Ils ont également conclu un accord de garanties entre la République fédérative du Brésil, la République Argentine, l'Agence Brésilienne-Argentine de comptabilisation et de contrôle des matières nucléaires et l'Agence

29. Département d'État, Publication 7277, Collection Désarmement 5, Septembre 1961, disponible à : www.tpromo.com/gk/files1/7277.htm.

30. Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, entré en vigueur le 10 octobre 1967, Collection des traités des Nations Unies 610, n° 8843.

31. Résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies (1966).

32. Conférence du Comité du désarmement, Étude complète sur la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects, Nations Unies, 1976, pages 11-12 : CCD/467 (1975) et Document des Nations Unies A/10027/Add.1 (1976), paragraphes 12-15.

33. Redick, John, *Precedents and Legacies: Tlatelolco's Contribution to the Next Century*, discours fait à l'occasion du 30^{ème} anniversaire du Traité de Tlatelolco, Mexico, 2005, disponible à l'adresse suivante : www.opanal.org/Articles/Aniv-30/redick.htm (en anglais).

internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui est entré en vigueur en 1994³⁴. Le Brésil est devenu partie au traité en 1968 et l'Argentine en 1994. Cuba a été le dernier État de la région à rejoindre le Traité, en 2002. Le processus du Traité de Tlatelolco a largement contribué à instaurer une confiance au niveau régional et pourrait bien servir d'exemple à d'autres régions et notamment au Moyen-Orient.

Le Traité de Tlatelolco va au-delà des dispositions du TNP en interdisant (a) l'essai, l'emploi, la fabrication, la production ou l'acquisition, par quelque moyen que ce soit, de toute arme nucléaire directement ou indirectement ; (b) la réception, l'entreposage, l'installation, la mise en place ou la possession, sous quelque forme que ce soit, de toute arme nucléaire directement ou indirectement et (c) de réaliser, d'encourager ou d'autoriser directement ou indirectement, tout essai, emploi, fabrication, production, possession ou contrôle d'une arme nucléaire quelconque et de toute participation à de telles activités. Le traité crée également un organisme chargé d'assurer le respect des obligations découlant du traité – l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (OPANAL³⁵) – qui dispose d'un secrétariat permanent à Mexico. Comme le TNP, il rappelle le droit des parties d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et exige l'application des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique à toutes leurs activités nucléaires.

L'Article 18 établit le droit de procéder à des explosions de dispositifs nucléaires à des fins pacifiques. Étant donné les difficultés à déterminer si un engin nucléaire explosif est destiné à des fins pacifiques ou non, les États parties au Traité de Tlatelolco sont convenues d'un moratoire sur de telles explosions jusqu'à ce qu'il soit techniquement possible de faire la distinction. Entre temps, l'ensemble des Parties (à l'exception de Cuba, de la Dominique, de Saint-Vincent et les Grenadines et Trinidad et Tobago) ont signé et ratifié le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996 qui interdit toute explosion nucléaire en tout lieu et quelque soit la finalité. Bien que le traité ne soit pas encore entré en vigueur, conformément à l'Article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les États signataires doivent s'abstenir de tout acte qui priverait le TICE de son objet ou de son but. Ceci annule le droit de procéder à des explosions nucléaires à des fins pacifiques en vertu du Traité Tlatelolco.

Comme souligné précédemment, la clause d'entrée en vigueur a été imaginative. Elle prévoit que tous les États signataires disposent du droit, lorsqu'ils déposent leur instrument de ratification, d'y annexer une déclaration de renonciation aux conditions prévues pour l'entrée en vigueur. Dans ce cas, le traité entrera en vigueur pour cet État dès le dépôt de la déclaration elle-même. Au départ seul le Mexique a usé de cette option mais, dès 1969, 14 autres États avaient fait de même jusqu'à ce que finalement l'universalité soit atteinte. Ce mécanisme a permis la création étapes par étapes de la zone grâce à une série d'États exempts d'armes nucléaires ayant largement contribué à instaurer un climat de confiance au sein de la région et a facilité l'adhésion.

Enfin, le Traité de Tlatelolco contient deux protocoles auxquels peuvent devenir Parties certains États situés hors de la zone. Le Protocole additionnel I concerne les territoires de la zone qui sont *de jure* ou *de facto* sous la responsabilité d'États qui n'appartiennent pas à la zone. Le Protocole additionnel II oblige les EDAN à pleinement respecter le statut de dénucléarisation de la zone et de ne contribuer en aucune manière à l'exécution dans la zone d'actes qui constituent une violation de l'Article 1 du traité.

34. Blix, Hans, *The IAEA Full-Scope Safeguards Agreements and Compliance with Them by Parties to the Nuclear-Weapon-Free Zones*, discours fait lors du 30^{ème} anniversaire du Traité de Tlatelolco, Mexico. www.opanal.org/Articles/Aniv-30/blix.htm.

35. Pour : *Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe*.

Le Traité de Tlatelolco a atteint l'universalité au sein de la zone : tous les États de la zone en sont Parties et tous les États hors de la zone sont parties aux protocoles auxquels ils sont éligibles.

2.5 *Le Traité interdisant de placer des armes nucléaires sur le fond des mers*

L'examen par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1968, du principe de réserver le fond des mers et des océans exclusivement à des fins pacifiques a rencontré un large appui. L'année suivante l'URSS a soumis un projet de texte au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement qui l'a négocié et, en 1971, le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol³⁶ a été ouvert à la signature. Il est entré en vigueur en 1972.

Aux termes de l'Article I les parties s'engagent à « ne pas installer ou placer sur le fond des mers ou des océans ou dans leur sous-sol au-delà de la limite extérieure de la zone du fond des mers », d'arme nucléaire ou tout autre type d'arme de destruction massive ainsi qu'aucune construction, installation de lancement ou autre installation expressément conçue pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes. L'interdiction ne s'applique pas à la zone de fond des mers située au-dessous des eaux territoriales d'un État riverain. La limite extérieure de la zone du fond des mers coïncide avec la limite de la zone de 12 milles établie par la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë de 1958.

La procédure de vérification autorise chaque État partie à observer les activités des autres États parties sur le fond des mers et des océans à condition que cette observation ne gêne pas lesdites activités. Les problèmes quant à l'exécution des obligations, peuvent être résolus par le biais de consultations entre les parties, et, en cas de doutes sérieux le Conseil de sécurité des Nations Unies peut être saisi.

Il compte actuellement 97 parties.

2.6 *Le Traité de Rarotonga*

Presque 20 ans après la conclusion du Traité de Tlatelolco, la notion de ZEAN est devenue politiquement viable dans la région du Pacifique sud. Après que la France a décidé de transférer ses essais nucléaires dans les atolls de Mururoa et Fangataufa, cette décision a créé l'impulsion pour créer une zone dans cette région, en particulier à la lumière des inquiétudes suscitées par la possible contamination des ressources marines lors de l'élimination des déchets nucléaires en mer. En 1985, le Forum du Pacifique Sud a adopté le texte du Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique sud (Traité de Rarotonga) et il a été ouvert à la signature. La France a procédé à son dernier essai dans la région en 1996 et a par la suite signé et ratifié les Protocoles de Rarotonga ainsi que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

Le traité est allé au-delà du Traité de Tlatelolco en définissant les dispositifs explosifs nucléaires incluant tous les dispositifs explosifs nucléaires, y compris ceux destinés à des explosions nucléaires pacifiques. Il exige l'application des garanties aux exportations nucléaires aux EDAN et ENDAN et interdit l'immersion de déchets radioactifs en mer au sein de la zone.

36. Traité de 1971 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol, entré en vigueur le 18 mai 1972, statut disponible à : <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>.

Le Traité compte trois protocoles. Le premier exige que les États hors de la zone qui sont responsables de territoires situés dans la zone (les États-Unis, la France et le Royaume-Uni) s'engagent à appliquer aux territoires les interdictions établies dans la zone ainsi que les garanties. Le deuxième exige que les cinq EDAN s'engagent à ne pas employer ou menacer d'employer des dispositifs explosifs nucléaires contre les parties au Traité ou contre les territoires des parties au premier protocole. Le troisième exige que les cinq EDAN s'engagent à ne procéder à aucun essai de dispositif nucléaire explosif à quelque endroit que ce soit de la zone.

Le Traité de Rarotonga compte 13 parties dont 3 États faisant partie de la zone, les États fédérés de Micronésie, les Îles Marshall et Palaos n'étant pas parties à celui-ci ; en ce qui concerne les États se trouvant hors de la zone, seuls les États-Unis n'ont pas ratifié les Protocoles.

2.7 *Le Traité de Bangkok*

En 1971, les nations d'Asie du sud-est ont affirmé leur détermination à assurer la reconnaissance de la zone de paix, de liberté et de neutralité de l'Asie du sud-est (ZOPFAN), concept qui inclut la notion de ZEAN. Suite au retrait des forces armées américaines et de leurs armes nucléaires des Philippines en 1992, le traité a été rédigé et ouvert à la signature³⁷.

Le Traité de Bangkok est construit sur les modèles de Tlatelolco et de Rarotonga auxquels a été ajouté le mécanisme des « missions d'enquêtes » destiné à lever les doutes en ce qui concerne le respect des dispositions du traité, exigeant une analyse stricte de la sûreté nucléaire des programmes d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire conformément aux directives et normes de l'AIEA et contenant des dispositions relatives à l'immersion des déchets plus larges.

Le Traité de Bangkok a atteint l'universalité au sein de la zone étant donné que tous les États de la zone en sont Parties. Cependant les États hors de la zone n'ont pas encore signé, ce qui est largement dû au fait que le Traité englobe les zones économiques exclusives et le plateau continental, ce qui affecte la liberté de transit des navires et sous-marins transportant des armes nucléaires des EDAN, ce que ces derniers ont opposé être contraire au droit de la mer.

2.8 *Le Traité de Pelindaba*

La volonté de faire de l'Afrique une ZEAN est née en 1960 suite aux premiers essais nucléaires menés par la France dans le Sahara. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 1652 (XVI) (1961) dans laquelle elle demande aux États membres de ne pas effectuer d'essais nucléaires en Afrique sous quelque forme que ce soit, de s'abstenir d'utiliser le territoire de l'Afrique pour expérimenter, accumuler ou transporter des armes nucléaires et de considérer le continent africain comme une zone dénucléarisée et de le respecter en tant que tel. En 1964, la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Organisation de l'Unité africaine nouvellement créée a adopté une « Déclaration sur la dénucléarisation de l'Afrique » appuyée par la suite par la Résolution 2033(XX) (1965) de l'Assemblée générale des Nations Unies et réaffirmée dans la Résolution 3261 E (XXIX) (1974).

Les avancées pour l'établissement d'une telle zone ont été retardées par la Guerre froide ainsi que le programme secret d'armement nucléaire en Afrique du sud. Cependant, l'effondrement de

37. Monterey Institute of International Studies, Nuclear-Weapon-Free-Zone (NWFZ) Clearinghouse, http://cns.miis.edu/nwzf_clearinghouse/index.htm.

l'URSS et à l'annonce par l'Afrique du Sud de l'abandon de son programme d'armement nucléaire et de son adhésion au TNP ont permis la création d'une structure sécuritaire commune en Afrique³⁸.

Le traité va encore plus loin que ses prédécesseurs en interdisant les attaques armées contre des installations nucléaires (par des moyens classiques ou autres), en exigeant l'application de mesures de protection physique des matières nucléaires (en réponse aux inquiétudes grandissantes en ce qui concerne le trafic illicite de matières nucléaires) ainsi que la destruction ou la conversion des installations permettant la fabrication de dispositifs explosifs nucléaires. Il confie à l'AIEA le rôle supplémentaire, avec la Commission africaine de l'énergie nucléaire, de vérifier les processus de démontage et de destruction des dispositifs explosifs nucléaires ainsi que la destruction ou la conversion des installations en permettant la production. Chaque partie doit conclure avec l'AIEA un accord de garanties généralisé en vue de la vérification du respect de l'engagement selon lequel toutes les activités d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire exercées sur le territoire d'un État, sous sa juridiction ou son contrôle le sont exclusivement à des fins pacifiques. Il appelle également les parties à mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Bamako³⁹ et le contrôle des mouvements transfrontaliers dans la mesure où elles s'appliquent aux déchets radioactifs ou à se guider sur ses dispositions. Enfin, il exige que les États parties appliquent des mesures de protection physique assurant une protection qui est équivalente à celle prévue dans la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et dans les directives et recommandations élaborées à cet effet par l'AIEA.

En juin 2009, le Traité de Pelindaba n'était pas entré en vigueur. La ratification par 28 États est nécessaire et, le 23 avril 2009, Malawi a déposé le 27^{ème} instrument de ratification. Afin de parvenir à l'universalité il faudrait le dépôt des ratifications des 53 États de la zone plus de la République arabe sahraouie démocratique. Parmi les États hors de la zone, la Chine et la France ont ratifié les protocoles auxquels ils sont respectivement éligibles et l'Espagne, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni les ont signés. Seuls les États-Unis n'en ont signé et ratifié aucun.

2.9 Zone exempte d'armes de destruction massive en Iraq

Suite à l'invasion du Koweït par l'Iraq et la guerre du Golfe en 1991, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 687 exigeant que l'Iraq accepte sans condition que soient détruits, enlevés ou neutralisés, sous supervision internationale, toutes les armes chimiques et biologiques et tous les missiles balistiques de longue portée. Elle décide en outre que l'Iraq doit s'engager inconditionnellement à ne pas acquérir ni mettre au point d'armes nucléaires ou de matériaux pouvant servir à en fabriquer, ni de sous-systèmes ou de composants, ni de moyens de recherche et de développement, d'appui ou de production y ayant trait. L'Iraq doit accepter qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place et que soient détruits, enlevés ou neutralisés tous les éléments précisés plus haut et à accepter le contrôle et les vérifications ultérieurs du respect de ces engagements⁴⁰.

Le Conseil de sécurité a noté dans sa Résolution 687 que « les mesures que doit prendre l'Iraq [...] représentent des étapes sur la voie de l'établissement au Moyen-Orient d'une zone exempte

38. Adeniji, Oluyemi, *The Treaty of Pelindaba on the African Nuclear-Weapon-Free Zone*, UNIDIR (2002) p. 35.

39. Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique.

40. Résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations Unies (1991).

d'armes de destruction massive et de tout missile vecteur, ainsi que vers une interdiction générale des armes chimiques »⁴¹.

Entre 1991 et 2003, l'AIEA a collaboré avec la Commission spéciale des Nations Unies et son successeur la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies afin d'atteindre cet objectif, il semble aujourd'hui que les objectifs de désarmement de la Résolution 687 du Conseil de sécurité aient en fait bien été atteints.

Toutefois, le fait que cette zone ait été imposée n'est pas conforme au principe adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies selon lequel toutes les zones devraient être établies par le biais d'accords conclus librement entre les États de la région concernée et, selon lequel l'initiative devrait être prise exclusivement au sein de la région. Néanmoins, quelle que soit son origine ou sa légitimité, la création de cette zone reflète désormais la volonté d'un peuple qui a approuvé une nouvelle constitution par référendum en 2005 qui stipule dans son Article 9 (E) que : « Le Gouvernement Irakien respecte et met en œuvre les obligations internationales de l'Iraq en matière de non prolifération, de l'absence de développement, de fabrication et d'utilisation des armes nucléaires, chimiques et biologiques et interdit tous les équipements, matières et technologies associés ainsi que les systèmes vecteurs pour le développement, la fabrication, la production et l'utilisation de telles armes ». Il s'agit de fait d'un État exempt d'armes nucléaires même s'il ne respecte par la définition de l'Assemblée générale des Nations Unies et que celle-ci ne l'a pas reconnu comme tel.

2.10 La zone exempte d'armes nucléaires en Mongolie

Sur le plan géographique la Mongolie est dans une situation unique, cernée par deux EDAN : la Chine et la Fédération de Russie. Suite à l'établissement d'une démocratie en Mongolie en 1990 et au retrait des troupes soviétiques du territoire mongole en 1992 la Mongolie s'est déclarée État exempt d'armes nucléaires. Il s'agit du premier État s'étant déclaré zone exempte d'armes nucléaires, sa déclaration a été accueillie favorablement par tous les EDAN et les membres du Mouvement des non-alignés⁴². La ZEAN de Mongolie a été formellement reconnue par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1998⁴³.

En 2000, la Mongolie a formalisé sa déclaration politique en l'intégrant dans sa législation nationale définissant et réglementant son statut d'État exempt d'armes nucléaires⁴⁴. Cette loi, ainsi que celle adoptée par la Nouvelle-Zélande en 1987, sont les deux seuls exemples de textes qui réglementent dans leur globalité et institutionnalisent une zone exempte d'armes nucléaires à un niveau national.

Ultérieurement à l'adoption de la Loi de la Mongolie les cinq EDAN ont soumis une déclaration commune « réaffirm[ant], dans le cas de la Mongolie, les garanties négatives de sécurité que chacun

41. *Ibid*, paragraphe 14.

42. Document des Nations Unies A/53/667-S/1998/1071, Annexe I mentionnée dans la Résolution 53/77 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1998.

43. Résolution A/RES/53/77 de l'Assemblée générale des Nations Unies (1998) sur le Désarmement général et complet, Partie D Sécurité internationale et statut d'état exempt d'armes nucléaires de la Mongolie.

44. Publiée dans le document des Nations Unies A/55/56-S/2000/160 (29 février 2000).

d'entre eux a donné unilatéralement évoquées dans la résolution 984 (1995) du Conseil de sécurité en date du 11 avril 1995 »⁴⁵.

La Mongolie est depuis devenue le chef de file pour soutenir cette notion. Elle l'a fait très récemment dans son document de travail sur les zones exemptes d'armes nucléaires présenté en 2008 devant le Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non prolifération des armes nucléaires en 2010⁴⁶. Elle a organisé une réunion portant sur les points de convergence pour les ZEAN et la Mongolie à Oulan-Bator les 27-28 avril 2009 lors de laquelle ont été discutés les points relatifs à la coordination et la coopération, ainsi que des préparatifs pour la troisième réunion du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non prolifération des armes nucléaires en 2010⁴⁷. Elle s'est efforcée d'obtenir la reconnaissance internationale ainsi que des garanties et l'institutionnalisation de son statut d'État exempt d'armes nucléaires⁴⁸.

La Mongolie poursuit actuellement des discussions avec la Chine et la Fédération de Russie concernant un projet de traité trilatéral sur son statut d'État exempt d'armes nucléaires⁴⁹. Il est prévu que le traité précise que la Mongolie ne sera pas menacée par des armes nucléaires et son statut d'État exempt d'armes nucléaires sera respecté ; la Mongolie ne sera pas utilisée dans le cadre de stratégies géopolitiques et devra être informée de toute activité nucléaire menée à proximité de son territoire⁵⁰.

La Mongolie a demandé de l'assistance par le biais du Comité 1540 du Conseil de sécurité et a reçu une offre des États-Unis de financement d'un projet visant à renforcer les contrôles des exportations et importations de la Mongolie. Conformément au Mémorandum d'accord, signé entre les deux pays en 2007, le projet vise à améliorer les systèmes techniques de détection et d'interdiction du trafic illicite de matières radioactives et de matières nucléaires spéciales aux points d'entrée et/ou de sortie de la Mongolie.

La Mongolie a conclu un accord de garanties ainsi qu'un Protocole additionnel avec l'AIEA et a coopéré de manière à se conformer pleinement aux garanties et normes de l'AIEA.

Comme cela a été le cas du traité Tlatelolco pour les autres ZEAN, le processus suivi par la Mongolie sert d'exemple pour la création d'un État exempt d'armes nucléaires effectif et complet, accompagné des éléments qui peuvent également être ajoutés pour obtenir la reconnaissance internationale ainsi que le respect de son statut de ZEAN.

45. Document des Nations Unies A/55/530-S/2000/1052 (31 octobre 2000).

46. Document de travail présenté par la Mongolie sur les zones exemptes d'armes nucléaires (NPT/CONF.2010/PC-II/WP.1), www.reachingcriticalwill.org.

47. Annexe 1 à la Déclaration de l'Ambassadeur J. Enkhsaikahn sur une question du Groupe II (7 mai 2009) : www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/prepcom09/statements/7MayC2_Mongolia.pdf (en anglais).

48. Mongolie, Mémorandum du Gouvernement Mongole sur la promotion de la sécurité internationale de la Mongolie et de son statut d'état exempt d'armes nucléaires ; Annexe au Document des Nations Unies A/63/73-S/2008/297, en date du 20 mai 2008.

49. *Ibid.*

50. Discours de H. E. Dr Jargalsaikhany Enkhsaikhan à Vienne du 28 janvier 2009.

2.11 La zone exempte d'armes nucléaires en Autriche

L'Autriche a adopté en 1999 une loi créant une zone exempte d'armes nucléaires.

La Loi constitutionnelle autrichienne va au-delà des zones existantes car elle :

- Interdit de construire en Autriche des installations servant à produire de l'énergie par voie de fission nucléaire ou de mettre en service de telles installations si elles existent déjà.
- Interdit de transporter des matières fissiles ou d'évacuer du combustible usé sur le territoire autrichien.
- garantit explicitement l'indemnisation adéquate des dommages survenus en Autriche à la suite d'un accident nucléaire, les indemnités étant exécutoires à l'étranger envers les auteurs des dommages⁵¹.

Cependant, la zone n'a pas été reconnue en tant que telle par l'Assemblée générale des Nations Unies, et ceci a privé du statut dont bénéficie la ZEAN de Mongolie au niveau international.

Lors des négociations au cours des années 1990 afin que l'Autriche rejoigne l'Union européenne et l'OTAN, la population a craint que celle-ci, une fois membre de l'OTAN, soit obligée d'accepter des armes nucléaires sur son territoire. Il en est résulté l'adoption en 1999 d'une loi constitutionnelle, interdisant à la fois les armes nucléaires et l'utilisation de l'énergie nucléaire. Il est nécessaire d'obtenir une majorité des deux tiers au parlement afin de modifier le texte⁵².

2.12 La zone exempte d'armes nucléaires en Asie du Nord-Est

Au cœur de cette ZEAN du Nord-Est de l'Asie se trouveraient la République démocratique populaire de Corée, le Japon et la République de Corée. Les bases existent déjà dans la « Déclaration commune sur la dénucléarisation de la péninsule coréenne » qui est entrée en vigueur entre la Corée du Nord et la Corée du sud en 1992. De nombreuses propositions ont été faites au fil des années⁵³ mais la notion a perdu son aspect viable suite au retrait de la Corée du Nord du TNP en 2003 et de son premier essai nucléaire en octobre 2006.

Toutefois, en raison d'un changement dans l'attitude des États-Unis vis-à-vis du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et du désarmement nucléaire en général, il est possible que l'idée d'une ZEAN en Asie du Nord-est émerge à nouveau des discussions à six entre la Corée du Nord, la Corée du Sud, la Chine, le Japon, la Fédération de Russie et les États-Unis.

51. Loi constitutionnelle fédérale pour une Autriche dénucléarisée, adoptée le 1^{er} juillet 1999 et entrée en vigueur le 13 août 1999, [www.lcnp.org/disarmament/nwfz/AustriaAct\(eng\).htm](http://www.lcnp.org/disarmament/nwfz/AustriaAct(eng).htm).

52. Renoldner, Klaus, *From Referendum to Constitutional Prohibition of Nuclear Energy: The Austrian Experience with the Nuclear Question*, papier présenté lors du Symposium Physicians for Social Responsibility / International Physicians for the Prevention of Nuclear War « Rethinking Nuclear Energy and Democracy after 09/11 » (26-27 avril 2002).

53. Pour plus de détails, voir Umebayashi, Hiromichi, *A Draft Northeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty: A Basis for Discussion*, *The Mongolian Journal of International Affairs*, n° 14 (2007) pp. 37-42 et Kaneko, Kumao « The Key Elements of the Draft Treaty Establishing Northeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone », *Ibid*, pp. 51-54.

2.13 Le Traité de Semipalatinsk

La dissolution de l'URSS ainsi que le retrait par la Fédération de Russie des armes nucléaires du territoire Kazakh ont établi les conditions nécessaires pour établir une ZEAN en Asie centrale. Encouragé par la Déclaration de la Mongolie de sa ZEAN en 1992, le Président de l'Ouzbékistan a proposé l'instauration d'une zone en Asie centrale en 1993. Un consensus a été atteint entre les cinq États de la région (le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan) et la zone déclarée à Almaty en 1997. Les problèmes environnementaux qui apparemment sont survenus dans chacun des cinq pays suite à la production d'armement nucléaire soviétique dans le passé, ainsi qu'aux essais et aux activités liées sur leurs territoires ont constitué le facteur d'unité ayant permis d'atteindre un consensus. Le Traité a été ouvert à la signature en décembre 2006, la cinquième ratification nécessaire à son entrée en vigueur a été déposée par le Kazakhstan en 2008⁵⁴ et le traité est entré en vigueur le 21 mars 2009⁵⁵.

Les Républiques d'Asie centrale sont entourées d'EDAN : la Chine, l'Inde, le Pakistan et la Fédération de Russie et ils hébergent également des troupes militaires américaines et russes. La création de la zone avait été à l'origine appuyée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution de 1999⁵⁶ après qu'une série de modifications proposées par les EDAN a été acceptée.

Le traité va plus loin que les précédents traités sur les ZEAN en incorporant explicitement les interdictions du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Il exige des parties qu'elles aident à la réhabilitation environnementale des territoires contaminés par les activités passées de développement, de production ou de stockage d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires, en particulier les dépôts de déchets d'uranium et les sites où ont été menés des essais nucléaires. Les parties sont tenues de faire entrer en vigueur un accord de garanties ainsi qu'un protocole additionnel avec l'AIEA dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur du traité. Les contrôles des exportations interdisent le transfert de matières soumises aux garanties à un EDAN à moins que celui-ci ait conclu un accord de garanties généralisé ainsi qu'un protocole additionnel.

La Chine et la Fédération de Russie ont expressément accordé leur soutien au traité, alors que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont tenté de bloquer les efforts visant à accueillir favorablement le traité lors des conférences des Nations Unies et des parties en charge d'examiner le TNP⁵⁷. Malgré cette opposition, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est félicitée de la création de cette zone et s'est également félicitée de l'organisation en 2009 à Bichkek d'une conférence internationale sur le problème des dépôts de déchets d'uranium⁵⁸. Selon les comptes rendus de vote,

54. Potter, William *Central Asia becomes a Nuclear-weapon-free Zone*, CNS Feature Stories, (11 décembre 2008), http://cns.miiis.edu/stories/081201_canwfz.htm.

55. Nations Unies « Le Secrétaire général se félicite de l'entrée en vigueur du Traité établissant une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale », Document des Nations Unies SG/SM/12143, DC/3160, 20 mars 2009.

56. Résolution 53/77 (1999) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement général et complet, Partie A sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires en Asie centrale.

57. Selon le Monterey Institute's Center for Nonproliferation Studies.

58. Résolution A/RES/63/63 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 12 janvier 2009.

141 États ont voté pour la résolution, 3 ont voté contre (les États-Unis, la France et le Royaume-Uni) et 36 se sont abstenus⁵⁹.

Le Traité de Semipalatinsk a atteint l'universalité au sein de la zone puisque tous les États de la zone en sont Parties. Le Protocole au traité n'a pas encore été ouvert à la signature des États hors de la zone et leur adhésion pourrait poser problème étant donné que le traité prévoit explicitement qu'il n'affecte pas les droits et obligations des parties en vertu d'autres traités y compris ceux appelant pour une assistance militaire mutuelle.

2.14 *Une zone exempte d'armes nucléaires ou une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient*

En 1974, l'Iran a officiellement demandé à l'Assemblée générale des Nations Unies de mettre à son ordre du jour un sujet lié aux risques de prolifération engendrés par un accès élargi à la technologie nucléaire. Cette demande a reçu le soutien de l'Égypte et suite à des discussions, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 3263 (XXXIX) (1974) dans laquelle elle approuve l'idée de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient.

La Décision 2 de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP de 1995 portait sur la création d'une ZEAN au Moyen-Orient. En tant que telle, elle faisait partie des négociations qui ont permis aux États parties au TNP de s'accorder sur une prorogation sans limite du traité. Cette décision a été réaffirmée lors de la Conférence des Parties chargées d'examiner le TNP de 2000.

L'Assemblée générale des Nations Unies ainsi que la Conférence générale de l'AIEA adoptent régulièrement des résolutions appelant à la création d'une ZEAN au Moyen-Orient⁶⁰. La Conférence générale a demandé au Directeur général de l'AIEA de prendre des mesures visant à faciliter l'application rapide de garanties généralisées à l'ensemble des activités nucléaires de la région et de préparer des accords types, ce qui constitue un pas vers la création d'une ZEAN. Selon l'ancien Directeur général Hans Blix, les accords de vérification de l'AIEA dans une ZEAN au Moyen-Orient « devraient être complétés par des accords régionaux très rigoureux et intrusifs » impliquant par exemple des mécanismes d'inspections mutuelles menées par des inspecteurs régionaux travaillant en plus ou en coopération avec les inspecteurs de l'AIEA⁶¹.

De son côté, Israël considère que le processus menant à la création d'une ZEAN « ne peut pas être institué dans des situations où certaines des parties concernées maintiennent un climat de guerre entre elles, refusent sur le principe de conserver des relations pacifiques avec Israël ou ne lui reconnaissent même pas le droit d'exister »⁶².

59. Document des Nations Unies A/63/PV.61, 2 décembre 2008, pp.19-20.

60. Plus récemment voir la Résolution 62/18 (2008) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient et la Résolution de la Conférence générale de l'AIEA GC(52)/RES/15, en date d'octobre 2008 relative à l'application des garanties de l'AIEA au Moyen-Orient.

61. Blix, Hans, *The IAEA Full-Scope Safeguards Agreements and Compliance with Them by Parties to the Nuclear-Weapon-Free Zones*, Déclaration faite lors du 30^{ème} anniversaire du Traité de Tlatelolco, Mexico, 2005, www.opanal.org/Articles/Aniv-30/blix.htm.

62. Déclaration d'Israël devant la Première commission de l'Assemblée générale des Nations unies concernant l'explication du vote sur la création d'une ZEAN au Moyen-Orient (23 octobre 2006) <http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/res/resindex.html>.

Les quatre facteurs majeurs et liés qui constituent un obstacle à l'établissement d'une telle zone sont : (1) le vide actuel en matière de sécurité en Iraq ; (2) les ambitions régionales perçues du régime iranien et les doutes quant à son programme d'armement nucléaire, (3) la présence américaine renforcée et son implication stratégique et physique dans la sous-région en termes de présence militaire et (4) la menace continue relative à la capacité nucléaire d'Israël (perçue et réelle)⁶³.

Les développements positifs qui pourraient faciliter la création d'une telle zone sont : (1) le Golfe comme une région clairement identifiée (plutôt qu'un regroupement d'États avec les mêmes opinions), (2) la neutralisation de l'Iraq en tant que menace en ce qui concerne les armes de destruction massive et (3) le fait que ces 9 États ont signé la plupart des traités relatifs au désarmement – en ce qui concerne les armes de destruction massive. Le principal avantage tiré de la création de la zone serait l'utilisation de ses fondations pour le développement d'un accord régional en matière de sécurité.

Les avancées concernant cette zone sont au point mort.

2.15 Une ZEAN en Asie du sud

Suite à l'essai nucléaire à des fins pacifiques mené par l'Inde en 1974, le Pakistan a demandé que soit examinée devant l'Assemblée générale des Nations Unies la question de l'établissement d'une ZEAN en Asie du sud. Les cinq EDAN ont apporté leur soutien à cette proposition mais l'Inde a protesté contre le fait qu'aucune consultation sur les implications, la faisabilité et l'acceptabilité de cette proposition n'ait été menée avant que le point soit inscrit à l'ordre du jour. L'Inde a déclaré que de son point de vue aucun accord régional ne pouvait être imposé de l'extérieur, qu'il devait être développé de l'intérieur et que l'environnement sécuritaire de l'Asie et du Pacifique devait être pris en compte dans son ensemble. Une telle zone ne pourra être créée tant que des armes nucléaires seraient présentes dans la région. Toutefois, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 3265 A et B (XXIX) (1974).

Bien que tous les États à l'exception de l'Inde aient voté en faveur des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la création d'une ZEAN en Asie du sud, la probabilité de la création d'une telle zone est devenue encore plus faible suite aux essais nucléaires menés à la fois par l'Inde et le Pakistan en 1998. Actuellement, les deux pays restent toujours en dehors du TNP et conservent leur statut d'EDAN de fait. Les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 1998 suite aux essais ont été abandonnées après les attaques terroristes contre les États-Unis de septembre 2001, afin d'assurer une coopération efficace des activités antiterroristes des deux pays. Plus récemment, l'Inde s'est vue accorder, en 2008, une dérogation par le Groupe des fournisseurs nucléaires afin de permettre la vente de technologie et de combustible nucléaire⁶⁴. Plusieurs États dont les États-Unis, la France et la Fédération de Russie ont conclu des accords de coopération nucléaire avec l'Inde. Un accord spécial de garanties a été signé par l'Inde et l'AIEA le 2 février 2009⁶⁵.

63. Centre de recherche du Golf, résumé de l'atelier « Voices from the Region » : Les pays du Golfe comme une zone exempte d'armes de destruction massive, Dubai (10-12 décembre 2004).

64. Groupe des fournisseurs nucléaires-Déclaration sur la coopération civile avec l'Inde, INFCIRC 734, texte reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 82, page 87.

65. Accord avec le gouvernement indien relatif à l'application des garanties aux installations nucléaires civiles, texte de l'accord reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 82, page 61.

2.16 Une ZEAN dans l'hémisphère sud

En 2001, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à tous les États parties et signataires des traités instituant des ZEAN de promouvoir les objectifs communs desdits traités, de promouvoir le statut de ZEAN de l'hémisphère sud et des zones adjacentes et d'étudier et de mettre en œuvre d'autres moyens de coopération entre eux et les organes créés en vertu de ces traités. Elle a considéré qu'une conférence internationale pourrait être réunie pour promouvoir ces objectifs⁶⁶. Tirant avantage du fait que l'attention des États se portait sur la Conférence d'examen du TNP de 2005, a été organisée, à Tlatelolco au Mexique, du 26 au 28 avril 2005 la première Conférence des États signataires et parties aux traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires afin d'analyser les moyens de coopérer qui pourraient contribuer à atteindre un monde libre de toute arme nucléaire.

Bien que le document final de la Conférence de 2005 ait réaffirmé l'ensemble des caractéristiques de la notion de ZEAN, aucune impulsion majeure n'a été créée pour instituer une coopération formelle entre les Parties, les organes créés en vertu des traités et les autres États intéressés⁶⁷. Il est probable que les ressources financières et humaines limitées constituent le principal obstacle à cette initiative dans la mesure où certains des États qui pourraient participer comptent parmi les plus petits du monde.

Compte tenu du nombre total d'États qui sont couverts par une ZEAN, 119 aujourd'hui, réunissant des continents entiers, des millions de gens et couvrant plus de la moitié de la surface terrestre, ils pourraient former un bloc politique formidable dans les forums sur le désarmement⁶⁸.

2.17 Une ZEAN dans l'Arctique

Le réchauffement climatique et la fonte de la calotte polaire ont ouvert la voie à des prospections pour la navigation commerciale à travers l'Arctique et l'accès à des ressources se trouvant dans la calotte polaire⁶⁹. Une attention particulière est portée sur les revendications territoriales et la militarisation de la région, similaire à ce qui s'est passé lorsque l'accès à la zone antarctique est devenu possible. Inquiète des dommages environnementaux et des tensions stratégiques qui pourraient s'ensuivre, une organisation non gouvernementale, Pugwash, a demandé, en 2007, la création d'une ZEAN dans les eaux du Passage du Nord-Ouest. Cette ZEAN pourrait, par la suite être étendue à une zone couvrant

66. Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/56/24 G (2000).

67. Pour plus de détails voir le document des Nations Unies A/60/121, Annexe III.

68. Cet objectif est actuellement recherché sous l'impulsion de la Mongolie qui a organisé la première conférence portant sur les points de convergences des Traités instituant des ZEAN à Oulan-bator en Mongolie du 27 au 28 avril 2009, comme cela a été mentionné sous le point 2.10. Il ressort de la réunion que les préparations se poursuivront en vue de la deuxième conférence des États parties et signataires des Traités instituant des ZEAN et de la Mongolie qui se tiendra en 2010. En mai 2009, lors de la troisième session du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2010, la Mongolie a fait un compte rendu de la réunion d'Oulan-Bator, le Mexique a souhaité l'organisation d'une deuxième conférence des États faisant partie d'une ZEAN en 2010 et le Chili a exprimé le souhait d'en devenir le chef de file.

69. National Snow and Ice Data Center, Boulder, CO (août 2007) et National Resources Defense Council, Washington, DC 9 novembre 2005 : www.nrdc.org/globalWarming/qthinice.asp, tous deux mentionnés dans : *Canadian Pugwash Call for an Arctic Nuclear Weapon-Free Zone*, Pugwash Online (24 août 2007).

les territoires et les eaux au nord du cercle polaire arctique⁷⁰. Le point clé de cette question est la résolution du conflit concernant la question de savoir si le Passage du Nord-ouest est un détroit international ou bien s'il est compris dans les eaux intérieures du Canada⁷¹.

Il est fort peu probable que cette initiative se concrétise compte tenu de l'importance stratégique des eaux pour la navigation des sous-marins nucléaires et les patrouilles effectuées par les États-Unis et la Fédération de Russie ainsi que pour les survols et compte tenu du fait que les autres États entourant la zone sont des membres de l'OTAN. Toutefois, la situation pourrait évoluer, en fonction des développements, de l'opinion publique et des pressions qui pourraient apparaître suite aux peurs engendrées par le changement climatique.

3. Définition, champ d'application et développement progressif de la notion

a) Définition de la notion de ZEAN

Suite à l'étude complète de la question des zones exemptes d'armes nucléaires de 1975, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une déclaration dans laquelle elle définit le concept de ZEAN comme suit :

I. Définition de la notion de zone exempte d'armes nucléaires

1. Par « zone exempte d'armes nucléaires », il faut entendre, en règle générale, toute zone reconnue comme telle par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, que tel ou tel groupe d'États, agissant dans le libre exercice de leur souveraineté, a établie en vertu d'un traité ou d'une convention aux termes duquel ou de laquelle :
 - a) Est défini le statut d'absence totale d'armes nucléaires auquel la zone sera soumise, avec la marche à suivre pour délimiter la zone.
 - b) Est établi un système international de vérification et de contrôle en vue de garantir le respect des obligations découlant de ce statut⁷².

À la même occasion, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé le principe selon lequel « il est nécessaire d'établir un équilibre acceptable des responsabilités et des obligations mutuelles entre États dotés et États non dotés d'armes nucléaires ». Il en résulte que dans la deuxième partie de sa déclaration, l'Assemblée générale des Nations Unies a défini les obligations des EDAN :

II. Définition des principales obligations des États dotés d'armes nucléaires à l'égard des zones exemptes d'armes nucléaires et des États qui en font partie

70. *Canadian Pugwash Call for an Arctic Nuclear Weapon-Free Zone*, Pugwash Online (24 August 2007) www.pugwash.org/reports/nw/canadian-pugwash.htm.

71. *Arctic Security in the 21st Century*, Conference Report, The Simons Foundation and the School of International Studies of the Simon Fraser University, 11-12 avril 2008, www.sfu.ca/internationalstudies/pdf/Arctic_Security_Conference.pdf

72. Résolution 3472 (XXX) (1975), Partie B de l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Dans chaque cas d'une zone exempte d'armes nucléaires qui a été reconnue comme telle par l'Assemblée générale, tous les États dotés d'armes nucléaires assument ou réaffirment, par un instrument international solennel ayant pleine force juridique obligatoire, tel qu'un traité, une convention ou un protocole, les obligations suivantes :
 - a) Respecter tous les aspects du statut d'absence totale d'armes nucléaires défini dans le traité ou la convention portant création de la zone ;
 - b) S'abstenir de contribuer de quelque manière que ce soit à l'accomplissement, dans les territoires faisant partie de la zone, d'actes impliquant une violation du traité ou de la convention susmentionnées ;
 - c) S'abstenir d'utiliser ou de menacer d'utiliser des armes nucléaires contre les États qui font partie de la zone⁷³.

L'Assemblée générale des Nations Unies maintient une certaine flexibilité pour le développement de la notion ayant déclaré que les définitions ci-dessus ne portent aucune atteinte aux résolutions que l'Assemblée générale a adoptées ou pourra adopter concernant des cas particuliers de ZEAN⁷⁴. Cela permet d'étendre la notion afin d'y inclure les états exempts d'armes nucléaires « [L]es obligations découlant de la création de zones exemptes d'armes nucléaires peuvent être assumées non seulement par des groupes d'États, y compris des continents entiers ou de vastes régions géographiques, mais également par de plus petits groupes d'États ou même des pays individuels »⁷⁵.

Sachant que le fond des mers, l'espace extra-atmosphérique, la lune et l'Antarctique sont déjà des ZEAN, que la haute mer est destinée exclusivement à des fins pacifiques et que le TNP interdit aux 185 ou 186 ENDAN toute activité impliquant des armes nucléaires, quelle est la valeur ajoutée d'une ZEAN ? Les deux principaux bénéfices tirés de la création d'une zone sont les suivants :

- Des restrictions qui n'ont pas été expressément prévues par le TNP peuvent être instaurées, telle que l'interdiction du stationnement d'armes nucléaires sur le territoire des États de la zone, l'immersion de déchets nucléaires et une solide base juridique pour refuser l'entrée sur leur territoire et dans leurs eaux territoriales de navires transportant des armes nucléaires ; et
- Si les États désignés hors de la zone adhèrent au(x) protocole(s), les parties aux traités bénéficient de garanties de sécurité négatives juridiquement contraignantes des EDAN qu'ils n'utiliseront pas d'armes nucléaires contre la zone, contrastant avec les déclarations unilatérales conditionnelles et ambiguës faites par chaque EDAN dans le cadre du TNP aux ENDAN⁷⁶. En outre, en devenant parties aux protocoles, les États hors de la zone s'engagent à s'abstenir d'entreprendre toute activité qui pourrait porter atteinte à la zone,

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*

75. Premier principe régissant la création de ZEAN, contenu dans l'étude complète de 1975 de la question des zones exemptes d'armes nucléaires sous tous ses aspects, *op. cit.*, page 33, dont a pris acte l'Assemblée générale des Nations Unies au paragraphe 4 de sa Résolution 31/70 (1976).

76. Déclarations S/1995/261, S/1995/262, S/1995/263, S/1995/264, S/1995/265 (1995), dont a pris acte avec satisfaction le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa Résolution S/RES/984 (1995).

telles que celles de persuader les états d'une ZEAN d'accepter des armes nucléaires ou des missiles de défense sur leur territoire.

b) *Vue d'ensemble sur les éléments significatifs des divers traités sur ZEAN*

Le concept de ZEAN a évolué avec l'établissement de chaque zone. Suivent les principaux éléments contenus dans les instruments successifs :

Traité de Tlatelolco

- A défini pour la première fois les « armes nucléaires ».
- A exigé des parties contractantes qu'elles s'engagent sur leurs territoires respectifs à interdire et à empêcher : l'essai, l'emploi, la fabrication, la production ou l'acquisition, par quelque moyen que ce soit, de toute arme nucléaire, pour leur propre compte, directement ou indirectement, pour le compte de tiers ou de toute autre manière ; la réception, l'entreposage, l'installation, la mise en place ou la possession, sous quelque forme que ce soit, de toute arme nucléaire, directement ou indirectement, pour leur propre compte, par l'intermédiaire de tiers, ou de toute autre manière.
- A exigé des parties contractantes qu'elles s'engagent à s'abstenir de réaliser, d'encourager ou d'autoriser, directement ou indirectement, tout essai, emploi, fabrication, production, possession ou contrôle d'arme nucléaire quelconque et de toute participation, sous quelque forme que ce soit à de telles activités.
- Les activités nucléaires sont exclusivement destinées à des fins pacifiques.
- Les explosions nucléaires à des fins pacifiques sont autorisées.
- A exigé des parties contractantes qu'elles placent toutes leurs matières nucléaires et installations nucléaires sous le contrôle des garanties conformément aux accords conclus avec l'AIEA.

Traité de Rarotonga

- A défini les « dispositifs explosifs nucléaires » de telle sorte que sont incluses dans l'interdiction les explosions nucléaires à des fins pacifiques.
- A soumis les exportations nucléaires aux EDAN et ENDAN aux garanties.
- A interdit les immersions de déchets nucléaires à l'intérieur de la zone.

Traité de Bangkok

- A inclus les zones économiques exclusives et le plateau continental respectif des parties dans la zone ce qui a des conséquences sur la liberté de transit des navires et des sous-marins transportant des armes nucléaires des EDAN.
- A créé des missions d'enquêtes afin de d'apporter des précisions concernant toute situation pouvant semer le doute quant au respect du traité.

- A exigé une analyse stricte de la sûreté nucléaire des programmes d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire conformément aux directives et normes recommandées de l'AIEA, ceci avant de lancer le programme.
- A exigé l'application de garanties généralisées à toutes les activités nucléaires pacifiques.
- A élargi l'interdiction d'immersion en mer des déchets nucléaires par rapport à celle prévue dans le traité de Rarotonga.

Traité de Pelindaba

- A interdit les recherches sur les dispositifs explosifs nucléaires.
- A interdit les attaques armées contre des installations nucléaires (par des moyens classiques ou autres).
- A exigé l'application de mesures de protection physique des matières nucléaires (en réponse aux inquiétudes grandissantes concernant le trafic illicite de matières nucléaires).
- A exigé la destruction ou la conversion en vue d'utilisation à des fins pacifiques des installations permettant la fabrication des dispositifs explosifs nucléaires.
- A exigé la conclusion d'un accord de garanties généralisé avec l'AIEA.
- A exigé des États parties qu'ils mettent en œuvre les dispositions de la Convention de Bamako dans la mesure où elles s'appliquent aux déchets radioactifs ou à se servir de ses dispositions comme des lignes directrices.
- A exigé des États parties qu'ils appliquent des mesures de protection physique équivalentes à celles prévues dans la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et dans les directives et recommandations élaborées à cet effet par l'AIEA.
- A incité les États parties à avoir recours au programme d'assistance offert par l'AIEA et à renforcer la coopération en vertu de l'Accord régional de coopération pour l'Afrique sur la recherche, le développement et la formation dans le domaine de la science et de la technologie nucléaires (AFRA).

Traité de Semipalatinsk

- A exigé que les parties interdisent, conformément au TICE les explosions expérimentales d'armes nucléaires ainsi que toute autre explosion nucléaire.
- A exigé des Parties qu'elles apportent leur soutien à la réhabilitation environnementale des territoires contaminés par le passé par des activités liées au développement, à la production ou au stockage d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs, en particulier les dépôts de déchets d'uranium et des sites des essais nucléaires.
- A exigé des Parties qu'elles fassent entrer en vigueur les accords de garanties ainsi que les protocoles additionnels dans les 18 mois suivant la date d'entrée en vigueur du traité.

- Les contrôles des exportations interdisent les transferts à destination d'ENDAN à moins que ceux-ci n'aient également conclu un accord de garanties généralisé et un protocole additionnel.
- A exigé des parties qu'elles prennent toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre effective du traité (c'est-à-dire qu'elles adoptent la législation d'application ainsi que les mesures administratives).

c) *Rôle de l'AIEA*

De même que la notion a évolué, le rôle de l'AIEA a également évolué en termes de développement, de mise en œuvre et de vérification du respect au fil des accords sur les ZEAN⁷⁷.

À l'origine, en vertu du Traité de Tlatelolco, chaque État partie devait négocier un accord de garanties pour l'appliquer à ses activités nucléaires, que l'AIEA vérifierait. Il devait également y avoir des inspections spéciales que le Conseil, établi en vertu du Traité de Tlatelolco, devait mener à bien. En 1992, la Conférence générale de l'OPANAL a modifié le traité afin de renforcer le rôle de l'AIEA et de lui conférer le pouvoir de procéder également à des inspections spéciales ne se limitant pas uniquement au contexte des garanties, mais à la vérification du respect des obligations des parties sur demande de l'une des parties. Le Traité de Bangkok prévoit que trois inspecteurs de l'AIEA participeront à toute mission d'enquête menée dans le cadre du traité. Le Traité de Pelindaba a confié un rôle supplémentaire à l'AIEA qui est chargée de la vérification, avec la Commission africaine de l'énergie nucléaire, des processus de démontage et de destruction des dispositifs explosifs nucléaires ainsi que la destruction ou la conversion des installations en permettant la production.

d) *Faiblesses de la notion de ZEAN*

Les faiblesses suivantes dans la notion de ZEAN devraient encore être examinées⁷⁸ :

- Dans la mesure où chaque État partie est libre de décider s'il autorise les "visites" de navires étrangers et qu'il n'existe aucune sorte de limitation quant à la durée de telles visites, l'interdiction du stationnement d'armes nucléaires sur les territoires des États de la zone pourrait être affectée. De plus, dans la mesure où les EDAN adoptent une politique « ne pas nier ni confirmer », l'État de la zone ne saura jamais si le navire sollicitant une autorisation de transiter transporte ou non des armes nucléaires.
- Les traités instituant des ZEAN n'interdisent pas la présence d'installations liées aux programmes d'armement nucléaire, telles que les communications, la surveillance, les systèmes de navigation et la collecte de renseignements. La présence de telles infrastructures pourrait répondre aux critères définis pour constituer une cible militaire légitime au sens des Conventions de Genève. Afin de parvenir à l'objectif fixé par la

77. Blix, Hans *The IAEA Full-Scope Safeguards Agreements and Compliance with Them by Parties to the Nuclear-Weapon-Free Zones*, Discours fait lors du 30^{ème} anniversaire du Traité de Tlatelolco, Mexico, (2005), www.opanal.org/Articles/Aniv-30/blix.htm.

78. Goldblat, Jozef *Nuclear-weapon-free zones: advantages, shortcomings and prospects*, papier présenté à l'occasion de la réunion GIPRI/UNIDIR du 30 avril 2006; et Goldblat, Jozef *Nuclear-Weapon-Free Zones: A history and Assessment*, The Non-proliferation Review (printemps – été 1997) ; <http://cns.miis.edu/npr/pdfs/goldbl43.pdf>.

ZEAN – l'amélioration de la sécurité régionale – de telles installations devraient être retirées et interdites en vertu du traité.

- La vérification du respect des dispositions du traité par les États de la zone est effectuée par l'AIEA ; néanmoins, le respect du traité instituant une ZEAN par les États hors de la zone ne fait pas l'objet de vérification.
- Les dispositions relatives au retrait devraient être supprimées ou renforcées afin d'établir des conditions de retrait plus strictes.
- Les garanties de sécurité négatives des EDAN sont faibles dans la mesure où celles-ci sont accompagnées de conditions. De telles garanties devraient être juridiquement contraignantes et non soumises à conditions.
- Aucun des traités instituant des ZEAN n'a précisé que la validité s'entendait en temps de paix mais également en temps de conflit armé.
- Les recherches portant sur les dispositifs nucléaires explosifs sont interdites uniquement dans le traité de Pelindaba [et dans le Traité de Semipalatinsk].
- Seul le Traité de Pelindaba interdit les attaques contre les installations nucléaires.
- Seuls les traités de Rarotonga et de Pelindaba [et le Traité de Semipalatinsk] précisent que l'interdiction couvre également les dispositifs explosifs nucléaires sous forme non assemblée ou partiellement assemblée.
- Les installations liées aux armements nucléaires servant de systèmes stratégiques pour les EDAN ne sont interdites dans aucun des traités instituant des ZEAN.
- Seuls les traités de Tlatelolco et de Bangkok requièrent la dénucléarisation des zones maritimes adjacentes aux eaux territoriales des états de la zone.

4. *Mise en œuvre et application sur le plan national*

Les traités instituant des ZEAN actuellement en vigueur engagent leurs États respectifs sur le plan international, les uns vis-à-vis des autres. Dans certains systèmes juridiques – les systèmes dits monistes – les traités ont pleine force juridique et sont directement applicables au niveau national au moment de leur entrée en vigueur.

Aucun des premiers Traités instituant une zone ZEAN n'a exigé de ses États Parties qu'ils prennent des mesures, conformément à leur procédure constitutionnelle, afin de mettre en œuvre leurs obligations découlant des traités respectifs. Dans une certaine mesure, le traité de Pelindaba le fait, en demandant explicitement que les parties s'abstiennent de déverser des déchets radioactifs en mettant en œuvre les dispositions de la Convention de Bamako ou en utilisant ses dispositions comme guide ou la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. Le traité de Semipalatinsk va plus loin en demandant à ses parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour la mise en œuvre effective des objectifs du traité. Même en l'absence d'une telle disposition explicite, il s'agit d'une obligation générale de chaque État de mettre en conformité son droit national avec ses obligations sur le plan international. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités prévoit que tout traité en vigueur lie ses parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Son Article 27 dispose en outre

qu'une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.

Il en résulte que même si les traités sont silencieux sur cette question, leurs textes doivent être examinés afin de déterminer si des mesures nationales seront nécessaires afin de les mettre en œuvre. Ces mesures pourraient prendre la forme : (a) d'une/de loi(s) et/ou de dispositions pénales adoptées ou modifiées dans la législation nationale (b) de la promulgation d'ordonnances complémentaires et de règlements par l'exécutif. Le fait d'empêcher le développement de dispositifs explosifs nucléaires nécessite que des contrôles aux exportations et importations soient mis en place ou modifiés afin que soient inclus toutes les matières nucléaires, technologies et équipements soumis aux garanties.

Ceci est particulièrement important pour l'application des traités. Bien que les traités ne prévoient pas explicitement une obligation d'imposer des sanctions pénales aux personnes physiques ou morales qui contreviendraient aux dispositions concernant les activités interdites, il est évident que les activités interdites sur le plan international seront également interdites et sanctionnées au niveau national.

Bien qu'il soit peu probable qu'une arme nucléaire militaire d'importance puisse être développée hors du contrôle de l'État, certains ont suggéré que l'élaboration d'un engin nucléaire explosif par des acteurs non étatiques, y compris des cellules terroristes, pouvait être envisagée. Comme le déclare Luis W. Alvarez⁷⁹ : « la plupart des gens ne semblent pas conscients du fait que si l'on a à disposition de l'uranium 235, il est très simple de déclencher une explosion nucléaire, alors que si l'on a seulement à disposition du plutonium, le faire exploser est l'une des entreprises techniques les plus difficile que je connaisse »⁸⁰. L'AIEA a déclaré qu'il existe un problème persistant de trafic illicite de matières nucléaires et radioactives, de vol, de pertes et d'autres activités non autorisées⁸¹. La détermination des terroristes d'acquiescer, de concevoir ou de voler une arme nucléaire est reconnue aux plus hauts échelons gouvernementaux comme une possibilité⁸². L'ampleur de la menace est telle que le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une résolution contraignante en 2004 demandant aux États d'adopter des mesures en vue de prévenir la prolifération parmi les acteurs

79. Physicien ayant fait partie du projet Manhattan qui a abouti au développement des premières armes nucléaires aux États-Unis et par la suite, prix Nobel de physique.

80. Alvarez, Luis W. *Adventures of a Physicist*, New York, Basic Books (1987) 125, mentionné dans la présentation faite par le Professeur Francesco Calogero, Université de Rome, lors de la session 2008 de l'École internationale sur la recherche en matière de désarmement, Andalo, Italie, janvier 2008. Voir également, Graham, Allison « The Ongoing Failure of Imagination », *Bulletin of the Atomic Scientists* (septembre/octobre 2006) pp 34-41 Arkin, et William M. « The Continuing Misuses of Fear », *Ibid*, pp. 42-45.

81. Bureau de la Sécurité nucléaire de l'AIEA, « New Report on Illicit Nuclear Trafficking », www.iaea.org/NewsCenter/News/2008/itdb.html.

82. Discours du Président des États-Unis Barack Obama à Prague le 5 avril 2009 « [...] la menace d'un conflit nucléaire mondial s'est maintenant éloignée, par contre, les risques d'une attaque nucléaire se sont renforcés... Des secrets et matières nucléaires sont revendus au marché noir. La technologie permettant d'élaborer une bombe s'est dispersée. Les terroristes sont déterminés à s'en procurer, à en construire ou en voler une ». Disponible (en anglais) à www.nytimes.com/aponline/2009/04/05/washington/AP-Obama-Text.html?_r=1&scp=10&sq=nuclear+weapons&st=nyt. Voir également Groupe des Nations Unies de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr, notre affaire à tous* (2004), www.un.org.

non étatiques, comme nous le verrons ci-dessous. De plus, la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire a été ouverte à la signature en 2005 et est entrée en vigueur le 7 juillet 2007.

En matière de politique publique, on peut affirmer que la législation d'application permettant la mise en œuvre des traités instituant des ZEAN est importante même en ce qui concerne les acteurs non étatiques. Les ZEAN découlent de traités inscrits dans la durée alors que les gouvernements et les politiques nationales évoluent. Les programmes d'armement secrets sont une composante classique de l'histoire militaire. La législation nationale érigeant en infraction pénale la recherche, le développement, la production, la possession ou l'utilisation d'armes nucléaires ou de dispositifs explosifs nucléaires rend plus difficile pour les gouvernements successifs d'altérer la position adoptée précédemment par un État en matière de non prolifération lorsqu'il a conclu un traité instituant une ZEAN. Certains États, comme l'Autriche, le Brésil, l'Iraq, Palaos et les Philippines ont inscrit le concept à un niveau constitutionnel.

Même dans les systèmes juridiques dans lesquels le traité forme une partie du droit national, le fait d'ériger en infraction pénale les activités interdites est essentiel. Aucun des traités instituant des ZEAN n'érige en infraction pénale les activités interdites ni n'impose de sanctions. Le principe fondamental du droit pénal repose sur la maxime *nullum crimen, nulla poena sine lege*, (principe de légalité des poursuites pénales) – toute infraction doit être définie par la loi et les peines établies avant que celle-ci ne soit commise ; dans le cas contraire les poursuites ne pourront être engagées même si les dispositions du traité peuvent être invoquées sur le plan national. Il s'agit du principe de légalité inscrit dans l'Article 11(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁸³. L'importance de l'adoption et de l'application de telles mesures a été soulignée par le Conseil de sécurité des Nations Unies ces dernières années. Dans la période ayant suivi les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, la perception de la menace de prolifération nucléaire s'est répandue comme englobant également les acteurs non étatiques ; et le rôle du Conseil de sécurité dans le domaine de la non prolifération s'est trouvé renforcé.

En 2004, dans sa Résolution 1540 de nature révolutionnaire adoptée en vertu du Chapitre VII, le Conseil de sécurité décide que *tous les États* doivent adopter au niveau national les mesures destinées à prévenir la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques entre les acteurs non étatiques. Il précise que de telles mesures se traduiront, entre autres, par l'adoption et l'application d'une législation efficace, des mesures pour la sécurité et la comptabilisation des matières lors de leur fabrication, utilisation, stockage, transport, des mesures de protection physique, des mesures efficaces de contrôles aux frontières et d'application de la législation nationale, mise en place de dispositifs appropriés de contrôles des exportations, du transbordement, du transit et du financement de ces produits et l'adoption et l'application de sanctions pénales ou civiles appropriées aux infractions à ces législations de contrôle des exportations⁸⁴. Ainsi, tous les États doivent adopter ces mesures, quels que soient les traités auxquels ils sont parties et que ces traités prévoient ou non des mesures de mise en œuvre ou d'application pour éviter la prolifération des armes nucléaires. Le Conseil de sécurité

83. Résolution 217 (III) (1948) de l'Assemblée générale des Nations Unies, Article 11(2), Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

84. Pour plus de détails voir, Tabassi, Lisa, *A Note on UN Security Council Resolution 1540 (2004)*, CBW Conventions Bulletin, Harvard-Sussex Program, No. 64 (Juin 2004), pp. 12-13, et Demeyere, Bruno « La prolifération des acteurs de droit nucléaire international : La Résolution 1540 et le combat du Conseil de sécurité contre l'utilisation des armes de destruction massive par des terroristes », *Bulletin de droit nucléaire* n° 75, pp. 1-27.

renouvelle continuellement cette résolution et consacre des ressources afin d'en atteindre les objectifs⁸⁵.

Du point de vue de la bonne gouvernance, il est logique que les États établissent un cadre juridique et institutionnel au niveau national par lequel les activités de prolifération peuvent être identifiées, des recherches et des saisies menées, les contrevenants poursuivis et condamnés. Un tel cadre permet également à un État de s'engager dans une coopération internationale pour la prévention et la condamnation des activités de prolifération, y compris l'échange d'informations afin d'empêcher de telles infractions. L'adoption d'une législation nationale d'application évite de faire du territoire national un paradis sûr pour les auteurs des délits tout en contribuant à atteindre les objectifs des ZEAN et à se pencher sur les menaces d'une manière cohérente.

Tel est le cas de l'expérience sud africaine de 2004 concernant l'enquête et l'arrestation de trois hommes d'affaires pour leur participation au réseau de contrebande nucléaire du scientifique pakistanais A.Q. Khan. Les trois hommes ont été suspectés de fournir des équipements et technologies nucléaires entre 1986 et 1995 aux programmes d'armement nucléaire libyen et pakistanais. Bien que l'Afrique du Sud ait adopté une législation stricte sous la forme d'une loi relative à la non-prolifération des armes de destruction massive en 1993, les règlements d'application de la loi n'ont été adoptés qu'en 1994. Il en est résulté que les accusés n'ont pu être poursuivis que pour les actes commis entre 1994 et 1995 alors que les activités précédentes entre 1986 et 1993 sont restées impunies. Les infractions poursuivies englobaient l'importation et l'exportation d'équipements, la fabrication et l'exportation de composants sensibles et l'élaboration de faux documents afin d'obtenir des équipements et technologies sensibles⁸⁶.

La mise en œuvre de législation en matière de non prolifération, de sûreté et de sécurité mobilise des ressources humaines et financières et la législation d'application peut nécessiter la mobilisation de montants impressionnants pour la prévention et la répression des infractions. Finalement, ce sont les activités d'assistance technique ou juridique des organisations créées afin d'aider à la mise en œuvre des traités qui doivent être développées, et les prévisions d'accroissement des activités nucléaires pacifiques doivent être accompagnées des financements appropriés afin de faire face aux conséquences en matière de sûreté et de sécurité pour les États qui les entreprennent. Si, comme nous sommes amenés à le croire, la menace est réelle, alors la priorité devrait être accordée aux activités permettant d'y faire face.

5. Éléments de législations nationales d'application

À la lumière de ce qui ressort des déclarations et rapports présentés au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540, seuls sept des 119 États Parties à une ZEAN ont inscrit la notion en tant que telle dans leurs systèmes juridiques nationaux : l'Autriche, l'Iraq, la Mongolie,

85. Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1540, Document des Nations Unies S/2008/493, en date du 20 juillet 2008.

86. Williams, A. *South Africa, Germany Announce Significant Developments in Prosecution of Suspected Khan Network Participants*, WMD Insights (décembre 2007 – janvier 2008), disponible sur : www.wmdinsights.com/I21/I21_AF1_SouthAfricaGermany.htm. Pour un compte rendu des difficultés rencontrées lors de l'enquête, de l'arrestation et de la poursuite des membres du réseau AQ Khan et les hypothèses selon lesquelles ils opéreraient toujours, voir Butler, K., Salama S., et Spector, L. « *Special Report: The Khan Network, Where is the Justice?* » Bulletin of Atomic Scientists (Nov/Dec 2006), pp. 25-36.

la Nouvelle-Zélande, Palaos et les Philippines⁸⁷. Seuls deux États ont adopté une législation complète permettant l'application de la notion : à savoir la Mongolie⁸⁸ et la Nouvelle-Zélande⁸⁹. Il n'y a, par conséquent que peu d'exemples à examiner lorsqu'il s'agit d'étudier la structure et la forme de la législation relative aux ZEAN.

Le point de départ est le traité instituant la ZEAN. Les mesures nationales à adopter pourraient aller de : (a) l'adoption/la modification d'une loi et/ou de dispositions pénales par le dispositif législatif national à (b) la promulgation d'ordonnances ou de réglementations complémentaires par l'organe réglementaire et (c) la création d'un nouvel organisme gouvernemental ou l'attribution de nouvelles responsabilités à une entité gouvernementale existante. La prévention du développement de dispositifs nucléaires explosifs implique qu'une législation en matière de contrôle des importations et exportations soit adoptée ou modifiée afin d'empêcher la dispersion des matières, technologies et équipements nucléaires et qu'un régime d'autorisation soit mis en place ainsi qu'un système national de contrôle et de comptabilité des matières nucléaires.

Beaucoup ou la plupart de ces mesures requises peuvent être déjà existantes. Du fait de l'aspect central des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et de l'obligation qu'ont tous les ENDAN en vertu du TNP de soumettre à l'application des garanties toutes les sources ou matières fissiles spéciales de leurs activités nucléaires pacifiques, seuls 27 ENDAN parties au TNP n'ont pas fait entrer en vigueur avec l'AIEA un accord de garanties généralisé⁹⁰. Un grand nombre des États sont engagés dans le processus visant à adopter, réviser ou mettre à jour leur législation nationale d'application dans ce domaine afin d'y incorporer les principes de droit nucléaire défendus par l'AIEA⁹¹ ainsi que les normes et pratiques développées sous les auspices de l'AIEA. Les normes de sûreté de l'AIEA peuvent avoir déjà été incorporées au niveau national afin de se conformer aux critères d'éligibilité aux programmes d'assistance technique de l'AIEA. Le point de départ pour examiner quelle législation est nécessaire serait d'entreprendre une évaluation complète du cadre juridique national existant, ainsi que de tous les programmes et projets de programmes nucléaires.

87. Les rapports soumis par les États conformément à la résolution sont disponibles dans une base de données présente sur le site internet du Comité 1540 (www.un.org/sc/1540.) et sont examinés dans le Rapport du Comité du Conseil de sécurité créé par la Résolution 1540, Document des Nations Unies S/2008/493, en date du 20 juillet 2008.

88. Loi de la Mongolie relative à son statut d'état exempt d'armes nucléaires, adoptée le 3 février 2000. Publiée dans le document des Nations Unies A/55/56 en date du 29 février 2000.

89. Loi de 1987 sur le contrôle des armes, le désarmement et la ZEAN en Nouvelle-Zélande, disponible en anglais : www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0086/latest/DLM115116.html.

90. Statut disponible à l'adresse suivante : www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/nptstatus_overview.html.

91. C'est à dire les principes de (a) sûreté (normes techniques strictes), (b) sécurité (comprenant la protection physique, la préparation et la réponse aux situations d'urgence, le transport, les garanties, les contrôles des importations et exportations), (c) la responsabilité (responsabilité objective), (d) les autorisations (Licences et permis), (e) un contrôle continu (surveillance et inspections), (f) l'indemnisation ; (g) le développement durable ; (h) la conformité ; (i) l'indépendance (un organisme de réglementation libre de toute interférence) ; (j) la transparence et (k) la coopération internationale (la sûreté, la signalisation des accidents, la sécurité et la prévention des infractions, le respect des traités, l'harmonisation et le développement des normes). Voir également, Stoiber, C., Baer, A., Pelzer, N., Tonhauser, W. *Manuel de droit nucléaire*, IAEA, 2003.

L'examen minutieux du traité instituant la ZEAN et de la législation nationale existante permettra de déterminer si des vides existent. On peut dire que tant que la Convention relative aux armes nucléaires⁹² ne sera pas conclue, créant ainsi une base juridique globale pour l'interdiction catégorique des armes nucléaires, le traité instituant une ZEAN représente l'instrument le plus complet qui existe dans ce domaine. Lorsque l'on examine ces éléments, il faut garder à l'esprit que les principes établis dans les traités instituant des ZEAN chevauchent dans de nombreux cas des principes établis dans d'autres instruments ainsi que dans les normes et directives internationales, certains d'entre eux étant plus récents que les traités instituant des ZEAN eux-mêmes.

La multiplicité des instruments et des obligations qui se recoupent peut rendre le processus d'élaboration de la législation nationale d'application du traité instituant la ZEAN simple ou complexe. Cela dépend si l'État partie concerné a déjà largement incorporé ou non les normes préexistantes dans sa législation nationale. Si la législation nationale est déjà complète, il est possible qu'il n'y ait que très peu de législation à développer au-delà de la reconnaissance formelle de l'organisation/organisme international créé par le traité instituant la ZEAN et de l'élargissement du mandat des organismes de réglementation nucléaire nationaux existants qui serviront de point de contact. Si au contraire la législation nationale n'est pas complète, il sera nécessaire de consacrer un effort afin de pleinement développer le cadre juridique et réglementaire ainsi que les accords administratifs.

En règle générale, en fonction du traité instituant la ZEAN mis en œuvre, les éléments qui devront être couverts sont les suivants : objet de la loi, définitions, le statut de la ZEAN, les interdictions et les sanctions, englobant les tentatives, l'aide et/ou la participation aux infractions, l'application de la loi aux actes perpétrés à l'étranger par des ressortissants du pays en question, la prévention de la prolifération par le biais de la protection physique des matières nucléaires, la gestion des déchets radioactifs, la responsabilité, l'établissement d'une autorité nationale réglementaire, les fonctions, les compétences et les pouvoirs de l'autorité nationale, les autorisations et permis, les mesures de contrôle aux exportations et importations, le système national de contrôle et de comptabilité, les rapports et notifications, la confidentialité, la vérification (application des accords de garanties et arrangements pour les inspections internationales), la destruction, les autorisations d'entrée, la coopération internationale et l'assistance juridique, les privilèges et immunités, la promotion de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques⁹³ et les références aux textes ou aux amendements des textes législatifs (code pénal, code des douanes, sûreté nucléaire, environnement, activités minières, anti-terrorisme) ; et enfin, l'autorité en charge d'adopter les réglementations.

Dans certains cas les normes ont évolué depuis la conclusion du texte du traité instituant la ZEAN par le biais du développement ou de l'adoption d'instruments plus récents. Il s'agit principalement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980, le Traité

92. Longtemps défendue par les ONG et tous les ans par l'Assemblée générale des Nations Unies dans ses résolutions annuelles sur la suite donnée à l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, le projet de Convention relative aux armes nucléaires a été soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Costa Rica en 1997 et une version mise à jour présentée au Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le TNP en 2010 (NPT/CONF.2010/PC.1/WP.17) ainsi qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/62/50).

93. Cependant la/les autorité(s) réglementaire(s) en charge de la sûreté, de la sécurité et des questions de conformité doit/vent être indépendante(s) de l'entité impliquée dans le développement et la promotion de l'énergie nucléaire.

d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996, la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible nucléaire et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs de 1997, la Convention internationale de 1998 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, la Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme, la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies de 2004, l'amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et la Convention de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

En outre, l'AIEA évalue et met constamment à jour, les normes, les directives et les recommandations, dont une grande partie est pertinentes dans le cadre d'une législation et d'une mise en œuvre efficace des traités instituant des ZEAN. Afin d'incorporer les plus hauts standards de sécurité et garantir une protection physique efficace, le cadre juridique et réglementaire pour la mise en œuvre devra être tenu à jour afin de refléter les derniers développements de l'AIEA.

6. Conclusion

La négociation et la conclusion de traités instituant des ZEAN constituent un effort concerté des États dans les régions respectives afin de mettre en place une structure de sécurité commune et de contribuer à la non prolifération, au désarmement et à la protection de l'environnement.

Dans les régions où certains États ne sont pas Parties au TNP, la création d'une ZEAN constitue la première étape vers leur intégration au sein du TNP, comme l'ont démontré les traités de Tlatelolco et de Pelindaba. La déclaration unilatérale de la Mongolie en tant qu'État exempt d'armes nucléaires en 1992 a obtenu la reconnaissance internationale et a inspiré la création de la ZEAN d'Asie centrale. Lorsqu'elle a réaffirmé ses garanties en matière de sécurité en ce qui concerne la zone de la Mongolie, la Fédération de Russie a déclaré que la zone pourrait servir de modèle pour l'Asie du Nord-est et au-delà⁹⁴. Bien qu'elles ne disposent pas d'un statut juridique international, des milliers de villes, de villages et de municipalités se sont déclarés ZEAN. Le Japon compte 2 300 villes déclarées comme telles et 10 millions de personnes aux États-Unis⁹⁵ vivent dans de telles zones. Celles-ci bénéficient d'un soutien visible du public pour la notion, sur laquelle les électeurs peuvent exercer une certaine pression pour l'action gouvernementale.

Le Traité de Pelindaba auquel il ne manque plus qu'une ratification pour entrer en vigueur (celle-ci pourrait être intervenue à la date de la publication de l'article), et le Traité de Semipalatinsk entré en vigueur le 21 mars 2003, peuvent constituer des indicateurs de l'impulsion grandissante et de la volonté politique d'accomplir des progrès concrets en direction d'un désarmement nucléaire. Le nombre de déclarations positives faites à New York lors de la troisième session préparatoire de la Conférence des parties chargée de la révision du TNP du 4 au 15 mai 2009 tendent certainement à refléter ceci⁹⁶.

94. Rapport du Secrétaire général sur la sécurité internationale et le statut d'État exempt d'armes nucléaires de la Mongolie, Document des Nations Unies A/63/122, en date du 14 juillet 2008, paragraphe 5 (b).

95. Transnational Institute, Papier soumis lors du Séminaire international sur les zones exemptes d'armes nucléaires : Crucial Steps towards a Nuclear-free World, Uppsala, Suède, 1-4 septembre 2000, www.tni.org/detail_page.php?page=acts_uppsala&print_format=Y.

96. Voir les comptes rendus quotidiens, NPT News in Review, www.reachingcriticalwill.org.

La création d'une zone est un processus complet dont la déclaration est simplement la première étape. Donner un sens à la notion de ZEAN au niveau national en termes de mise en œuvre et d'application constitue un défi majeur et elle doit s'inscrire dans la continuité avec de conserver sa viabilité.

Le monde change, les discussions concernant le changement climatique et la volatilité du marché de l'énergie ont retenu l'attention de l'ensemble des gouvernements, petits et grands. On assiste à une renaissance de l'énergie nucléaire. Il va en résulter qu'un plus grand nombre d'États disposera de la capacité nucléaire et une grande quantité de matières nucléaires devra être contrôlée. De nouvelles activités de prospection de l'uranium ont démarré dans des dizaines de pays⁹⁷. Nombre, ou même la plupart des pays mentionnés manquent de ressources et doivent déjà faire face à un manque de ressources humaines et financières nécessaires afin d'établir les structures et le cadre juridique appropriés pour se conformer aux traités dans tous les domaines concernés. Le Président des États-Unis, Barack Obama a récemment annoncé que de nouveaux efforts seraient entrepris sur le plan international en vue de mettre en sécurité toutes les matières nucléaires vulnérables de part le monde dans un délai de quatre ans ; il s'agit d'une annonce ambitieuse qui souligne la proximité de la menace. Toutefois, la protection physique n'est que l'une des composantes de l'équation dont la législation est le deuxième élément ; les deux éléments doivent aller de concert. La suppression des zones de non droit est impérative et les ZEAN sont une manière importante satisfaire cet impératif.

97. Wise Uranium Project, New Uranium Mining Projects, www.wise-uranium.org.

Le déclassement d'Asse II : Un fardeau du passé en République fédérale d'Allemagne

*par Hanns Näser**

Asse II, une mine de sel dans la formation de sel du permien supérieur située près de Wolfenbüttel, a fait l'objet de débats passionnés en matière de droit et de politique environnementale en République fédérale d'Allemagne. Jusqu'en 1995, Asse II était utilisée comme installation de recherche pour le développement de techniques liées au stockage définitif des déchets de faible et moyenne activité. De la potasse et du sel gemme ont été produits dans cette installation entre 1909 et 1964, et après l'arrêt de la production de sel, elle a servi, entre 1967 et 1978, au stockage des déchets radioactifs.

Depuis 1988, des infiltrations de saumure à différents points de l'installation ont été détectées, les taux d'infiltration augmentant de façon substantielle depuis 1991. Il s'agit de saumure saturée en chlorure de sodium. L'équilibre géochimique originel de la zone du flanc sud de la montagne a été perturbé en raison des quelques centaines de mines en activité et un processus de déformation s'est enclenché. En conséquence, les chemins d'infiltration de la saumure se sont modifiés¹. Afin de stopper le processus de déformation, des résidus de sel de l'ancienne mine de potasse de Ronnenberg près de Hanovre ont été déposés dans la mine d'Asse II depuis 1995². Depuis, ont été entamées des procédures pour le déclassement et la fermeture définitive d'Asse II.

Asse II est devenu un important sujet de discussion publique après qu'il ait été rendu public, au milieu de l'année 2008, le fait que des saumures contaminées, dont les niveaux de césium 137 et de tritium dépassaient en partie les seuils d'exemption, s'écoulaient au fond de la mine depuis 2006. Ces événements, et en particulier le retard avec lequel l'information a été transmise au public, ont entraîné

* Hanns Näser, aujourd'hui à la retraite, fut le Chef du département juridique du GNS Gesellschaft für Nuklearservice mbH. Les faits et opinions exprimés dans cet article sont de la responsabilité du seul auteur.

1. Bundestagsdrucksache 16/11477, annexe *Salzlösungszutritte auf der Schachanlage Asse*, pp. 83 et suivantes., pp. 86 et suivantes.
2. Hermann/Röthemeyer, *Langfristig sichere Deponien* (1998), p. 355.

un changement de la direction opérationnelle d'Asse II. De plus, un amendement à la Loi atomique³, traitant de la question du déclassement d'Asse II a été récemment adopté⁴.

L'article suivant présente un aperçu général des installations de stockage définitif ainsi que de l'importance d'Asse II en comparaison des autres projets relatifs au stockage définitif en Allemagne. Suivront des détails sur le stockage définitif à Asse II ainsi que sa fermeture. Seront également examinées les problématiques juridiques connexes, ainsi que la révision de la loi mentionnée ci-dessus.

1. Panorama des projets de stockage définitif en Allemagne

Pendant longtemps, l'Allemagne a mené quatre projets liés au stockage définitif des déchets radioactifs dans les formations géologiques profondes de Gorleben, Konrad, Morsleben et Asse⁵. Trois projets de stockage définitif – Gorleben, Morsleben et Asse – sont installés dans des formations de sel alors que le projet de Konrad se trouve dans une ancienne mine de fer qui est isolé de la biosphère par plusieurs centaines de mètres de couches de roche argileuse.

Ces quatre projets de stockage définitif sont à des stades complètement différents : le projet de Gorleben, conçu en particulier pour les déchets radioactifs dégageant de la chaleur se trouve en phase de recherche depuis 1979. Le projet de Konrad conçu pour les déchets qui ne produisent qu'une très faible quantité de chaleur est actuellement en cours de conversion et est donc en phase de construction⁶. Le projet de stockage définitif de Morsleben pour les déchets de faible activité est exploité depuis 1997 et doit être finalement rempli une fois que la procédure de déclassement aura été achevée. En ce qui concerne Asse, exploité depuis 1978 pour les déchets de faible et moyenne activité, une procédure pour son remplissage est en cours d'élaboration.

Les deux projets d'Asse dans l'ancienne République fédérale d'Allemagne et de Morsleben dans l'ancienne République démocratique d'Allemagne ont été mis en exploitation respectivement en 1967 et 1978, bien avant la réunification de l'Allemagne. Entre 1965 et 1995, la mine d'Asse II a été utilisée comme mine de recherche pour le développement des techniques de stockage définitif. Entre 1967 et 1978, 125 000 conteneurs de déchets de faible et moyenne activité ont été stockés à des fins de recherche, en vue de leur stockage définitif.

Le dépôt de Morsleben avait été autorisé par l'Office fédéral de sûreté nucléaire et de radioprotection⁷ sur la base de la Loi sur l'énergie nucléaire de l'ancienne RDA ; En 1978 il avait été autorisé à titre d'essai, en 1981 pour une période limitée et en 1986 pour un fonctionnement continu. Il était exploité par une entreprise publique comme dépôt central pour les déchets de faible et moyenne

3. *Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)* du 23 décembre 1959, telle que modifiée et promulguée le 15 juillet 1985, dernier amendement par la Loi du 29 août 2008 ; *Bundesgesetzblatt* (2008), Part I, p. 1793, reproduite dans le supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 70.

4. *Zehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* (17 mars 2009), *Bundesgesetzblatt* (Journal officiel de la République fédérale d'Allemagne) (2009), Part I, p. 556.

5. Hermann/Röthemeyer, *op.cit.*, pp. 352 et *svtes*.

6. Pour une présentation du statut de Konrad: Kühne, *Évolution de la jurisprudence dans le cadre de la politique allemande : décisions du 26 mars 2007 sur le dépôt de stockage de déchets radioactifs de Konrad*, dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 80, p. 9.

7. *Staatliches Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz*.

activité. Le 1^{er} juillet 1990, les procédures visant l'autoriser ont été dévolues à l'Office national de la sûreté nucléaire et de la protection radiologique, et lors de la réunification des deux états allemands le 3 octobre 1990 à l'Office fédéral de radioprotection (*Bundesamt für Strahlenschutz – BfS*) pour une période de temps limitée. Depuis, le dépôt de Morsleben est une installation fédérale conformément à l'Article 9a, paragraphe 3 de la Loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la protection contre les dangers de cette utilisation (Loi atomique). Jusqu'en septembre 1998, environ 37 000 m³ de déchets de faible activité et environ 6 600 sources radioactives scellées ont été stockés dans le dépôt de Morsleben. En septembre 1998, le stockage de déchets radioactifs a été interrompu sur la base d'une décision de la Cour administrative supérieure de Magdebourg.

Lors de la modification de la Loi atomique en 2002 la disposition transitoire concernant les dépôts autorisés en vertu d'une loi de la RDA a été abrogée⁸. En conséquence, les anciennes autorisations délivrées par la RDA pour le dépôt de Morsleben restent pleinement applicables, par contre tout nouveau stockage définitif est interdit par la loi⁹.

Le projet d'Asse était déjà opérationnel lorsque les dispositions principales relatives au stockage définitif des déchets nucléaires établies par « l'amendement relatif au stockage définitif » du 30 août 1976¹⁰ sont entrées en vigueur en République fédérale d'Allemagne. Morsleben a également fonctionné sur la base d'une loi de l'ancienne RDA et, par conséquent, n'était pas régi par l'amendement relatif au stockage définitif. Toutefois, les projets de Gorleben et de Konrad n'ont été lancés qu'après l'adoption de l'amendement relatif au stockage définitif et sur la base des dispositions détaillées de la Loi atomique en ce qui concerne le stockage définitif (en particulier les Articles 9 (a) et 9b de la Loi atomique). Ainsi, l'amendement relatif au stockage définitif marque la rupture entre les anciens projets de Morsleben et d'Asse et les nouveaux projets de Konrad et de Gorleben. Cette rupture entre les projets de stockage définitif se manifeste non seulement en terme de temps mais également en ce qui concerne le contenu, des différences importantes existant entre les deux types de projets en termes de philosophie de la sûreté. Une différence fondamentale tient au fait que l'amendement relatif au stockage définitif a adopté et développé la question de la fourniture de la preuve de la sûreté sur le long terme du stockage.

2. La situation juridique avant l'amendement relatif au stockage définitif

La version originale de la Loi atomique de 1959¹¹ ne contenait que des dispositions rudimentaires en ce qui concerne l'évacuation des déchets radioactifs. Le stockage définitif des déchets radioactifs n'était pas explicitement traité. Toutefois, la Loi atomique de 1959 mentionnait l'expression « évacuation des matières radioactives » ce qui englobait leur stockage définitif. L'évacuation des matières radioactives était traitée comme un cas de manipulation des matières radioactives (Article 11, paragraphe 1.1 de la Loi atomique) et il était prévu que le stockage définitif des déchets serait réglementé par des ordonnances (Article 12 de la Loi atomique). Le gouvernement fédéral a usé de cette possibilité pour adopter en 1960 la première ordonnance en matière de protection radiologique¹².

8. Conformément à l'Article 57a, paragraphe 1.1 de la Loi atomique, en liaison avec le point 4 de la Loi atomique.

9. *Kloepfer, Umweltrecht*, 3^{ème} édition (2004), § 15, note en marge 127.

10. *Viertes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes* (Bundesgesetzblatt [1976], Part I, p. 2573).

11. *Bundesgesetzblatt* (1959), Part I, p. 814.

12. *Erste Strahlenschutzverordnung, Bundesgesetzblatt* (1960), Part I, p. 430.

En vertu de l'Ordonnance de 1960 relative à la protection radiologique¹³ l'évacuation des déchets radioactifs ne comprenant pas de combustible nucléaire était soumise à une autorisation de manipulation.

Ces dispositions rudimentaires en ce qui concerne l'évacuation des déchets ont été progressivement développées et appliquées avec la progression des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Toutefois, contrairement à l'amendement relatif au stockage définitif de 1976, ces dispositions ne prévoyaient pas un transfert vers un lieu de stockage définitif des déchets radioactifs. Néanmoins les premières approches d'un dispositif de stockage définitif étaient reconnaissables. Selon l'Article 42 de l'Ordonnance de 1960 relative à la protection radiologique, les déchets radioactifs devaient être transférés pour un stockage intermédiaire vers une installation de collecte au niveau national (*Landessammelstelle*), d'autres alternatives n'étant pas exclues.

3. L'amendement à la Loi atomique relatif au stockage définitif

L'amendement de 1976 à la Loi atomique relatif au stockage définitif introduit en République fédérale d'Allemagne des dispositions détaillées en ce qui concerne l'évacuation des déchets radioactifs et en particulier leur stockage définitif. Ces dispositions sont encore en substance applicables aujourd'hui.

a) Le stockage définitif, une responsabilité de l'état

En vertu du paragraphe 3 de l'Article 9a de la Loi atomique, le stockage définitif des déchets radioactifs est de la responsabilité de l'état fédéral qui est tenu de créer des dépôts pour ces déchets. La construction de ces dépôts est dévolue au BfS¹⁴. Une des raisons majeures qui a justifié l'attribution de la responsabilité du stockage définitif au niveau fédéral résulte de l'analyse selon laquelle la question du stockage définitif ne pouvait relever que d'une perspective nationale et souveraine. Cette analyse est toujours valable aujourd'hui.

Afin d'utiliser le savoir faire existant dans le secteur privé dans ce domaine, le BfS est autorisé à recourir à des tiers afin de s'acquitter de ses obligations. Parmi ceux-ci le « Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe » – DBE qui apporte son aide au BfS dans le cadre des trois projets de stockage définitif de Gorleben, Konrad et Morsleben.

Par principe, tous les déchets radioactifs doivent être transférés, lorsque nécessaire, vers un dépôt national après leur stockage intermédiaire ou leur livraison à une installation nationale de collecte¹⁵. L'objet de cette règle est de mettre en place un système complet de transfert des déchets radioactifs et de le rendre obligatoire pour toutes les personnes responsables des déchets.

b) Le constat de conformité des plans selon le droit nucléaire

La construction et l'exploitation d'un dépôt sont soumises à une autorisation préalable appelée constat de conformité des plans conformément à l'Article 9b, paragraphe 1 de la Loi atomique.

13. Article 3, paragraphe 1 et Article 42, paragraphe 1.

14. Article 9a, paragraphe 3 de la Loi atomique, lié avec l'Article 23, paragraphe 1, n° 2 de la Loi atomique. Le BfS est une autorité fédérale supérieure (*Bundesoberbehörde*).

15. Article 76, paragraphes 4 et 6, Article 78 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique.

Le constat de conformité des plans consiste en une adoption officielle d'un plan pour un projet pertinent pour une région. Il remplace également les autorisations qui auraient été exigées en vertu d'autres domaines spécialisés, tels que les codes relatifs à la construction ou la législation en matière de protection de l'environnement permettant ainsi d'éviter une « concurrence » des autorisations entre les différentes autorités sans toutefois réduire les exigences juridiques dans les domaines respectifs¹⁶. Il existe toutefois une exception à cette règle selon laquelle les autorisations spécialisées en vertu du droit minier sont toujours exigées.

c) Les mesures de précaution en fonction de l'état des connaissances scientifiques et techniques

L'exigence principale d'un constat de conformité des plans concerne les mesures de précaution à prendre pour prévenir les dommages (*Schadensvorsorge*) déterminées compte tenu des connaissances scientifiques et techniques¹⁷. Cette exigence s'applique à l'ensemble des installations nucléaires et vise à assurer la meilleure protection possible de la population et de l'environnement contre les effets néfastes des rayonnements ionisants.

L'expression « précautions pour prévenir les dommages » regroupe « la protection contre les dangers » (*Gefahrenabwehr*), « les dangers potentiels » (*Gefahrenverdacht*) ainsi que la « protection contre les risques » (*Risikovorsorge*). Le terme de « danger » découle du droit public et exige qu'il existe une probabilité suffisante de survenue du dommage dans un futur proche. Dans le cas du « danger potentiel », il y a une vague possibilité que le dommage survienne, toutefois la probabilité pour que celui-ci survienne n'est pas suffisante. La « protection contre les risques » a trait aux risques, lorsque, selon les connaissances actuelles, il n'est pas possible d'exclure la possibilité de survenue du dommage. Ainsi, la « protection contre les risques » englobe également les risques résultant de défaillances des informations techniques liées aux prescriptions de sûreté. Si des incertitudes existent dans la relation de cause à effets, le constat de conformité du plan nucléaire pourra ne pas être délivré tant que les risques ne pourront pas être virtuellement écartés. Il s'agit alors de « risques résiduels » (*Restrisiko*)¹⁸.

Il en résulte que la « protection contre les dommages » se réfère non seulement aux mesures de protection fondées sur le savoir faire existant en matière d'ingénierie, mais également aux mesures qui sont envisagées sur la base de calculs et de considérations théoriques.

Afin de prendre les précautions nécessaires, une distinction doit être faite entre les risques que l'on accepte. Il est nécessaire de déterminer s'il existe des risques découlant d'une exploitation normale ou des risques découlant d'un accident ou d'une panne. Les risques découlant d'un accident ou d'une panne sont différents des risques découlant d'une exploitation normale car ils représentent des événements incertains. La survenue de tels événements implique qu'un pronostic déterministe ou probabiliste soit possible. Les exigences en matière de sûreté se concrétisent par des limites de doses applicables dans le cas d'une exploitation normale et dans le cas de pannes. Si les calculs qui servent de preuve, amènent à des doses en dessous des limites de doses déterminées, alors, de telles doses devront être attribuées au « risque résiduel ».

16. Kloepfer, *op. cit.*, § 15, note de marge 134; Näser in: *Endlagerung radioaktiver Abfälle*, Röthemeier (ed.), pp. 10 *et seq.*, 19 et suivantes.

17. Article 9b, paragraphe 1, 1^{ère} phrase Loi Atomique en liaison avec l'Article 7, paragraphe 2.3 de la Loi atomique.

18. Näser/Oberpottkamp : *Langfristig sichere Deponien*, Hermann/Röthemeier (ed.), pp. 113 et 125.

d) *La sûreté sur le long terme*

Pour le stockage définitif des déchets radioactifs il faut également rapporter la preuve de la sûreté sur le long terme de celui-ci. La sûreté sur le long terme, c'est-à-dire la protection sur le long terme de la population et de l'environnement contre les effets néfastes des rayonnements ionisants liés au stockage définitif des déchets radioactifs, n'est pas expressément régie par la loi.

La notion de sûreté sur le long terme dérive de l'Article 20a de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne qui a été inséré dans la constitution en 1994¹⁹. Cette règle constitutionnelle proclame que la protection de l'environnement est un objectif national, le but étant la protection des générations futures.

Est essentielle dans le cadre de la sûreté sur le long terme du point de vue du droit constitutionnel la théorie de la « fonction objective des droits fondamentaux » (*Lehre von der objektiven Funktion der Grundrechte*) selon laquelle les droits fondamentaux ne servent pas uniquement à protéger le détenteur de ces droits mais représentent également un système de valeur qui s'applique à toutes les activités de l'état²⁰. Cela se traduit également par des obligations pesant sur le législateur et les autres organismes publics.

En ce qui concerne l'obligation de protéger les générations futures, il existe un consensus général selon lequel les nécessaires « précautions en vue de prévenir les dommages » basées sur l'état des connaissances scientifiques et techniques englobent également la sûreté sur le long terme²¹.

Afin de définir clairement les exigences et la notion de nécessaires « précautions en vue de prévenir les dommages » compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques, le Ministère fédéral de l'Intérieur (alors en charge de la sûreté nucléaire) a établi, en 1983, des critères de sûreté. Les limites de ces critères de sûreté n'excluent pas totalement le rejet de radionucléides dans la biosphère dans la période suivant le déclassement du dépôt²².

Lorsque l'on apporte la preuve de la sûreté sur le long terme, une différence doit être faite entre l'évolution normale (probable) des barrières géologiques, géotechniques et techniques et ce que l'on appelle les scénarios d'accident (Störfallszenarien) qui représentent des développements moins probables voire improbables. Ces développements moins ou improbables sont déterminés lors de l'analyse des scénarios. Il est nécessaire que les objectifs de sûreté spécifiés (les doses et les indicateurs de risques) soient respectés en ce qui concerne les évolutions probables ainsi que celles qui le sont moins. Ils ne sont toutefois pas exigés en ce qui concerne les évolutions improbables car il n'est pas envisagé que plusieurs événements indépendants surviennent en parallèle.

Les critères de sûreté pour le stockage définitif des déchets de haute activité sont actuellement en cours de révision au sein du Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté des réacteurs (BMU)²³ qui est l'autorité responsable de la sûreté nucléaire depuis 1986. En

19. Loi du 17 octobre 1994 (*Bundesgesetzblatt* [1994], Part I, p. 3146).

20. Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) BVerfGE 5, 204 ; 21, 372.

21. Pour plus de détails sur le fondement juridique de la sûreté sur le long terme voir : Näser/Oberpottkamp, *op. cit.*, p. 132 et svtes.

22. *Sicherheitskriterien für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in einem Bergwerk*, *Bundesanzeiger*, volume 35, n° 2 (5 janvier 1983), p. 45.

23. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (BMU).

ce qui concerne les dépôts pour les déchets de haute activité, une période allant jusqu'à 1 million d'années est examinée. Les objectifs de sûreté de la législation sur la radioprotection font toujours l'objet de discussions. De même, la limite indicative, en dessous de 1 mSv par an ou un risque de 10^{-4} par an sont des propositions qui font l'objet de discussions (le projet des objectifs de sûreté est disponible sur le site internet du ministère : www.bmu.de).

En ce qui concerne le projet de Konrad, la preuve en ce qui concerne la sûreté sur le long terme a été apportée sur la base des critères de sûreté de 1983. Pour le projet de Gorleben un programme complet de recherches au dessus et en sous-sol a été mené entre 1979 et 2000. Depuis 2000, un moratoire est appliqué jusqu'en octobre 2010 en ce qui concerne les recherches en sous-sol. Une fois que le moratoire sera levé et que les recherches auront repris, la preuve complète de la sûreté sur le long terme devra être apportée sur la base des résultats de ces recherches.

Se fondant sur les dispositions juridiques en vigueur avant l'adoption de l'amendement relatif au stockage définitif et sur le droit de l'ex RDA, il n'était pas nécessaire de rapporter la preuve de la sûreté sur le long terme avant la construction et la mise en service des projets de stockage définitif de Morsleben et d'Asse. À l'époque où les autorisations ont été délivrées on a présumé que le stockage définitif dans des mines de sel abandonnées apporterait des avantages considérables en terme de sûreté à comparaison de leur stockage en surface ou même leur immersion en mer et serait par conséquent justifié. Ainsi, contrairement à la philosophie actuelle en matière de sûreté pour le stockage définitif dans des mines de sel gemme, des mines de sel abandonnées ont été choisies pour le stockage définitif des déchets radioactifs. Toutefois en raison de la distance trop faible entre les cavités individuelles et les couches de roches contenant de l'eau, une isolation continue des déchets des roches environnantes et des surcharges n'est pas garantie. Cela résulte en partie du fait que les cavités dans lesquelles ont été logés les déchets ne se trouvaient qu'à quelques mètres des roches contenant de l'eau et ainsi, de la biosphère. De plus, en raison d'une forte pénétration, des mesures visant à stabiliser les roches de sel devaient être prises²⁴.

Selon la philosophie actuelle en matière de sûreté, le stockage définitif des déchets radioactifs dans des formations de sel (d'anciens dômes de sel) est aujourd'hui toujours préconisé mais la zone de stockage dans le sel et la biosphère doivent être séparées de centaines de mètres. Il en résulte donc une approche fondamentalement différente et nouvelle de la question²⁵. Ces différences fondamentales ont amené à la conclusion que les projets d'Asse et de Morsleben peuvent tous deux être considérés comme des fardeaux du passé. Il n'existe, en terme de technologie de la sûreté aucune comparaison entre ces projets et les projets de stockage définitif de Gorleben et Konrad.

4. L'histoire d'Asse

a) Acquisition d'Asse pour le stockage des déchets radioactifs

Asse est une chaîne de montagne située près de Wolfenbüttel sous laquelle se trouve un dépôt de sel datant du permien supérieur. Ce dépôt de sel a évolué, comme les autres dépôts de sel au nord et au

24. Hermann/Röthemeyer, *op. cit.*, pp. 355 et 359.

25. *Bundestagsdrucksache*, annexe *Salzlösungszutritt zur Schachanlage Asse*, *op. cit.*, p. 83 et svtes., p. 91, avec d'autres différences fondamentales entre les projets de stockage définitif d'Asse et Gorleben.

centre de l'Allemagne, il y a environ 240 millions d'années lors de l'évaporation de la mer lors du permien supérieur. C'est ainsi que de la saumure s'est trouvée piégée dans la formation de sel²⁶.

L'affaissement du nouveau puits Asse II est survenu immédiatement après une inondation dans la mine de potasse d'Asse I. En 1909, l'exploitation de la potasse a été lancée, et à partir de 1916 le sel a été exploité. Il a été mis fin à l'exploitation de la potasse en 1925 et le sel gemme a été ensuite extrait jusqu'en 1964²⁷.

En 1963, on est arrivé à la conclusion que le stockage des déchets radioactifs dans le sel était une méthode prometteuse en Allemagne et le GSF²⁸ a acquis la mine d'Asse pour compte du gouvernement fédéral, afin d'y mener des travaux de recherche pour le stockage définitif des déchets radioactifs. La responsabilité dans son ensemble ainsi que le financement du projet d'Asse, appartenaient à l'ancien Ministère fédéral en charge de la recherche connu aujourd'hui sous le nom de Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche.

b) Le stockage des déchets radioactifs

Dans le cadre d'un programme d'essai sur le long terme, de petites quantités de déchets de faible activité, puis par la suite de déchets de faible et moyenne activité ont été stockés sous la forme d'essais à grande échelle et d'optimisation. Le programme comportait différentes techniques de stockage allant de l'empilage vertical, à l'empilage couché, aux techniques d'immersion sous la surveillance radiologique du personnel d'exploitation et de la mine, y compris une surveillance des zones alentour²⁹.

Entre 1967 et 1978, un montant total de 125 787 conteneurs de déchets radioactifs ont été stockés à Asse II dont 1 293 étaient des déchets de moyenne activité et 124 494 des déchets de faible activité.

Jusqu'en juillet 1971, environ 9 325 conteneurs de déchets de faible activité ont été stockés au cours de quatre premières campagnes. La plus grande partie a été stockée après cette date 1971, alors que des critères d'acceptation plus systématiques et des exigences en matière de documentation étaient applicables.

Seulement 20 % des conteneurs de déchets (exclusivement des déchets de faible activité représentant 3 % de l'activité totale) provenaient de l'exploitation de centrales nucléaires. 60 % des conteneurs de déchets (représentant 90 % de l'activité totale) provenaient d'institutions de recherche en sciences et ingénierie. En termes de stockage la propriété des déchets est transférée vers l'exploitant.

Le stockage des déchets radioactifs à Asse II se répartissait dans 11 chambres à 750 mètres de fond et une chambre à 725 mètres de fond. Les déchets de moyenne activité étaient stockés à 511 mètres de fond (chambre 8a) à partir de 1972. Les chambres de stockage ont été remplies de gravier de sel à l'exception d'une chambre qui n'a pas été remplie à des fins de démonstration et d'une

26. *Bundestagsdrucksache*, annexe *Salzlösungszutritt zur Schachtanlage Asse*, *op. cit.*, p. 83.

27. *Bundestagsdrucksache*, annexe *Salzlösungszutritt zur Schachtanlage Asse*, *op. cit.*, p. 83 et svtes.

28. *Gesellschaft für Strahlenforschung GmbH*, later: *Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit GmbH*, aujourd'hui: *Helmholtz-Zentrum München – Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt GmbH* – désigné après comme l'exploitant.

29. Breest/Pfaffelhuber, dans *Atomwirtschaft* (1977), p. 641.

chambre contenant des déchets de moyenne activité. Les déchets devaient fermement confinés dans la montagne en raison de la pression des roches (convergence des ouvertures des chambres par glissement des roches). Les déchets de haute activité, par exemple, les résidus vitrifiés ou les éléments de combustible n'ont pas été stockés à Asse II.

c) *Le remplissage du flanc sud jusqu'en 1989*

Un programme de surveillance des roches mené depuis 1966 est arrivé à la conclusion, que la stabilité sur le long terme de la mine pourrait être améliorée de manière significative en procédant au remplissage des anciennes cavités. Ainsi, entre 1980 et 1989, environ 850 000 m³ de sel gemme provenant des nouvelles installations et des zones de recherche ont été déversées dans les chambres du flanc sud³⁰.

d) *Nouveau remplissage en raison des infiltrations de saumure*

Entre 1906 et 1988, 29 infiltrations de saumure se sont produites à Asse II qui, soit se sont asséchées, soit ont été confinées et n'ont aucun impact sur la sûreté opérationnelle actuelle.

Depuis 1988, 32 infiltrations actives de saumure ont été détectées. La principale fuite en provenance du flanc sud provient de la surcharge et représente 11,8 m³ par jour qui sont recueillis dans différentes couches³¹. Une infiltration directe de ces liquides dans les chambres de stockage des déchets radioactifs n'a pas été confirmée jusqu'à présent. Dans la mesure où ces infiltrations de fluides sont saturées en sel gemme, elles ne peuvent endommager le dôme de sel. Toutefois, une plus grande quantité de potasse peut être diluée jusqu'à ce qu'elles atteignent la zone du dôme de sel et ceci pourrait fragiliser la stabilité de la mine. Bien que la principale infiltration du flanc sud reste stable depuis longtemps, une augmentation soudaine des quantités d'infiltrations n'est pas à exclure. Cela tient au fait que les chemins suivis par les infiltrations de saumure résultant des surcharges sont éparpillés et certains n'ont pas été totalement identifiés³².

Une évaluation des risques a été entreprise par l'autorité minière de Basse Saxe en raison de l'augmentation des déformations rocheuses suite à un très haut niveau de pénétration des infiltrations dans Asse II et des infiltrations de solutions salines entre 1991 et 1993. Il en est ressorti qu'il était conseillé d'entreprendre un remplissage rapide du flanc sud avec des roches. L'exploitant a alors mis sur pied une solution de fermeture ainsi qu'une tentative de stabiliser le système de soutien avec du gravier de sel. Parallèlement au remplissage des cavités, une stratégie sur le long terme de fermeture a été élaborée celle-ci prenant en compte les processus naturels.

Entre 1995 et 2004 environ 2,1 millions de tonnes (environ 1,7 million de m³) de matières de remblais ont été utilisées. Ces remblais sont constitués de résidus de sel de l'ancienne mine de potasse de Ronnenberg près de Hanovre. Le remplissage a été entrepris couche par couche en commençant par le bas. L'objet de ces mesures de remplissage était de soutenir les piliers entre les chambres minières et ainsi limiter une plus grande déformation de la roche³³ et donc les infiltrations de saumure. Le remplissage des mines du flanc sud est en grande partie achevé.

30. Rapport annuel du GSF 1996, p. 73.

31. *Statusbericht des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz über die Schachtanlage Asse II*, p. 11 et svtes., op. cit.

32. BfS, communiqué de presse 007 du 30 janvier 2009.

33. Rapport annuel du GSF (1996), p. 75.

5. Les problèmes actuels d'Asse

En juin 2008, des infiltrations de saumure contenant des concentrations en césium 137 dépassant les valeurs de libération de l'Article 29 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique sont survenues dans la couche se trouvant à 750 mètres de fond de l'installation de recherche d'Asse. Ce fait est parvenu à la connaissance du public. Ces infiltrations contaminées provenaient des déchets radioactifs de l'une des chambres de stockage et résultaient des accidents qui sont survenus lors de l'opération de stockage. La possibilité que des saumures provenant des couches supérieures de roches du flanc sud aient pénétré dans les chambres de stockage des déchets à une profondeur de 700 mètres ne peut être exclue³⁴. Depuis mi-2006 les infiltrations contaminées ont été relevées dans les parties les plus profondes de la mine jusqu'à une profondeur de 950 mètres.

De ce que l'on sait aujourd'hui, ces saumures contaminées dont les valeurs dépassent les seuils d'exemption, sont apparues pour la première fois en 1988. Toutefois, elles n'ont été découvertes qu'en 1995. Aujourd'hui les infiltrations sont de l'ordre d'1 m³ par mois. Une quantité de 77 m³ de ces saumures ont été recueillies dans les couches allant de 750 mètres à 950 mètres.

Pour résumer, il y a deux sources de saumures qui sont clairement distinctes. Certaines ne sont pas considérées comme contaminées au regard des valeurs d'exemption de l'Ordonnance relative à la protection radiologique et elles ne pourraient être exposées qu'à une contamination par le tritium qui se trouve dans l'air de la mine. D'autres sont considérées comme contaminées car elles dépassent les valeurs d'exemption de l'Ordonnance relative à la protection radiologique. Les saumures recueillies ne dépassant pas les limites d'exemption ont été transférées à des tiers, en tant que matières non radioactives, après autorisation des autorités minières. Les saumures contaminées sont restées à Asse. Après que le public ait pris connaissance de la présence de saumures contaminées à Asse, le transfert de ces saumures dans les parties les plus profondes de la mine, le renvoi des saumures non contaminées et le remplissage des chambres ont été interrompus jusqu'à présent.

Un groupe de travail « Optionenvergleich » chargé de comparer les solutions a été établi en novembre 2007 et examine les différentes solutions de déclassement ainsi que la question de la récupération des déchets radioactifs. Selon les premières évaluations, une récupération des seuls déchets de moyenne activité n'est pas conseillée en termes de sûreté sur le long terme. Le rapport final du groupe n'est pas attendu avant la fin 2009³⁵.

6. Aspects juridiques relatifs au stockage et au remplissage d'Asse

a) *La législation relative à l'énergie atomique et à la protection radiologique*

Au début des années 1960, la République fédérale d'Allemagne a pris la décision de stocker définitivement les déchets radioactifs dans des formations géologiques profondes et de préférence dans des dômes de sel. Asse II a de programme de recherche complet en vue de d'apporter des compléments suite à cette décision³⁶.

34. Rapport annuel 59/2008 du Ministère de l'environnement et de la protection du climat de Basse Saxe (www.umwelt.niedersachsen.de).

35. Communiqué de presse du BMU n° 047/09 du 13 février 2009.

36. Breest/Pfaffelhuber, *op. cit.*, p. 641.

Le stockage sur la base d'autorisations de manipulation conformément à l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique

Entre 1967 et 1978, le stockage des déchets radioactifs à Asse II n'était pas entrepris sur la base d'un constat de conformité des plans en vertu de l'Article 9b, paragraphe 1 de la Loi atomique. La procédure de constat de conformité des plans n'a été établie qu'avec l'amendement de 1976 relatif au stockage définitif, peu de temps après que le stockage des déchets radioactifs à Asse II ait pris fin, en 1978.

Le stockage des déchets radioactifs à Asse II était entrepris sur la base d'autorisations de manipulation établies en vertu de l'Article 3, paragraphe 1 de l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique. En vertu de cette disposition, la manipulation des déchets radioactifs nécessitait une autorisation. Le terme de « manipulation » comprend l'opération de stockage définitif des déchets radioactifs³⁷. Conformément à l'Article 42, paragraphe 1 de l'ordonnance relative à la protection radiologique de 1965, les déchets radioactifs devaient être transférés vers des installations de collecte identifiées par la législation des états fédérés ou devaient être évacués de toute autre manière qui aura été approuvée conformément à une autorisation.

Selon la doctrine professionnelle dominante de l'époque, le terme « évacuation » comprenait également le stockage définitif des déchets radioactifs que l'on désignait également comme la garde finale ou le stockage final des déchets radioactifs³⁸. L'évacuation dans une mine était considérée comme l'une des méthodes possible de stockage définitif. Le stockage définitif désignait non seulement le placement des déchets radioactifs dans une mine mais comprenait également toute la durée du stockage jusqu'à l'abaissement de la radioactivité à des niveaux non dangereux³⁹.

Seul le remplissage des chambres de stockage était soumis aux procédures relatives au stockage définitif et non le remplissage final de la mine. Le remplissage final d'une mine n'a été entrepris qu'après l'adoption de l'amendement relatif au stockage définitif. L'objet du stockage définitif des déchets radioactifs, introduit par l'amendement relatif au stockage définitif, était l'isolement de la biosphère, en toute sûreté, des déchets sur la base de la preuve de la sûreté sur le long terme. Dans les prescriptions de sûreté pour le stockage définitif des déchets radioactifs dans une mine de 1983⁴⁰, le remplissage complet de toutes les cavités, y compris des failles des mines a été préconisé. De plus, pour achever la fermeture, une exigence de la sûreté sur le long terme a été introduite. Il s'agit d'un point qui n'était pas exigé pour l'évacuation des déchets radioactifs en vertu de la loi précédente.

Selon la loi précédente, l'inondation de la mine ou plus exactement les infiltrations de saumures étaient considérées comme l'accident le plus crédible. À cet égard, on avait présumé, que même en cas de dispersion complète des déchets nucléaires les concentrations d'activité des eaux souterraines resteraient en deçà des normes établies pour la qualité des eaux potables⁴¹. Toutefois, un document

37. Selon cette disposition, l'Article 11, paragraphe 1, n° 1 de la Loi atomique de 1959 et selon l'Article 1, paragraphe 1, n° 1 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique de 1965.

38. Pelzer, Norbert, *Zur rechtlichen Problematik der Beseitigung radioaktiver Abfälle*, dans *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* (1975), pp. 102 et svtes.

39. Prasse, *Rechtsprobleme der unterirdischen Endlagerung radioaktiver Abfälle*, 1974, pp. 66 et svtes., en particulier p. 71.

40. *Sicherheitskriterien für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in einem Bergwerk*, op. cit.

41. Breest/Pfaffelhuber, op. cit., p. 651.

relatif aux procédures d'autorisation pour l'évacuation précise que, selon les documents en matière de radioprotection, un tel calcul n'est pas connu.

Le stockage des déchets radioactifs n'était autorisé que comme stockage d'essai. Cette formulation se réfère toutefois uniquement au fait que les activités de stockage faisaient partie d'un programme de recherche de l'exploitant d'Asse II. Les expériences en matière de stockage des déchets dans le dôme de sel d'Asse II s'accompagnaient de découvertes scientifiques. Le terme « stockage à l'essai » ne signifiait pas toutefois que les déchets radioactifs étaient uniquement stockés de manière expérimentale ou provisoire à Asse II. Il était, au contraire, clair depuis le départ que le stockage entrepris était un stockage définitif. Le fait que ce stockage était permanent, apparaît non seulement dans les demandes d'autorisation de l'exploitant qui mentionnent le stockage définitif de déchets radioactifs à Asse II mais également dans diverses correspondances en provenance de l'autorité en charge de la délivrance des autorisations. Une des lettres mentionne le caractère exceptionnel du stockage. Le stockage des déchets radioactifs était toutefois limité dans le temps par les autorisations de manipulation allant jusqu'au 31 décembre 1978. Ainsi, le stockage au delà de cette date n'était pas autorisé.

Les autorisations de manipulation qui ont été accordées en vertu de l'Ordonnance relative à la protection radiologique de 1965 ont conservé leur validité même après que l'Ordonnance de 1976 relative à la protection radiologique soit entrée en vigueur. Les dispositions transitoires précisait que les autorisations pour l'évacuation des autres substances radioactives qui avaient été délivrées sur le fondement de l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique continuaient à être valides comme des autorisations relevant de l'Ordonnance de 1976 sur la protection radiologique. Ainsi, le stockage des déchets radioactifs avait pu se poursuivre même après 1977 sur la base des autorisations d'évacuation délivrées jusqu'à la fin de 1978.

Le remplissage des chambres s'est poursuivi après l'expiration de cette date limite dans la mesure où il s'agissait d'activités bénéficiant toujours d'une autorisation. La date limite ne se rapportait qu'au stockage des déchets radioactifs à Asse II et non aux autres activités liées à l'évacuation de ces déchets. Toutefois, l'autorisation relative aux mesures de remplissage prévoyait une date butoir du 31 octobre 1993 car les autorisations de manipulations délivrées en vertu de l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique cessaient d'être valides quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance de 1989 relative à la protection radiologique.

Asse, installation en vertu de l'Article 42, paragraphe 1 de l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique

Asse était considérée comme une installation conformément à l'Article 42 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique. Cet article traite d'une part de l'évacuation des déchets radioactifs par transfert vers une installation de collecte et d'autre part de l'évacuation des déchets comme alternative à leur abandon dans une installation de collecte. Cette alternative exige une autorisation de manipulation conformément à l'Article 3 de l'Ordonnance de 1965 relative à la protection radiologique et il s'agissait d'un stockage des déchets radioactifs non gouvernemental, ce qui était à cette époque autorisé par la loi⁴². Asse II n'était pas une installation de collecte mais une installation pour une évacuation « alternative ». L'amendement à l'Ordonnance de 1976 relative à la protection radiologique prévoyait aussi que les déchets radioactifs n'étaient pas soumis à un abandon obligatoire, dans la mesure où l'évacuation alternative des déchets était autorisée en vertu de l'Article 3, paragraphe 1 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique de 1976. Toutefois, en vertu d'une

42. *Bundesratsdrucksache* 121/60 du 29 avril 1960, argumentation, p. 65 et svtes.

disposition transitoire (Article 82, paragraphe 1 de l'Ordonnance de 1976 relative à la protection radiologique) les autorisations d'évacuation étaient également considérées comme permises comme « évacuation alternative ». Asse II était donc selon la position de l'autorité qui a délivré l'Ordonnance toujours une installation pour l'évacuation alternative des déchets radioactifs. L'Article 9 a paragraphe 3 de la Loi atomique ne prévoyait pas que cette installation particulière soit toujours exploitée en tant que dépôt fédéral⁴³. Ainsi, Asse II était une installation soumise à un régime d'exception dans la mesure où elle n'était pas soumise à l'obligation de cession des déchets radioactifs comme le prévoyait l'Article 9a paragraphe 2, phrase 2 de la Loi atomique de 1976. Cela est confirmé par le fait que l'amendement relatif à l'évacuation n'a pas prévu de règle transitoire concernant Asse⁴⁴.

De plus, les propriétaires des déchets radioactifs étaient libres d'utiliser cette installation pour l'évacuation des déchets s'ils le souhaitaient. S'ils souhaitaient utiliser Asse II des contrats étaient alors conclus pour le stockage des déchets.

La position des associations pour la protection de l'environnement

La position opposée, en particulier celle des associations pour la protection de l'environnement, considérait que l'exception à l'obligation de céder des déchets radioactifs ne permettait pas le stockage définitif des déchets radioactifs en dehors du régime public établi par l'Article 9a, paragraphe 3 de la Loi atomique. Il en découle que BfS aurait du prendre le contrôle d'Asse II tout de suite après l'adoption de l'amendement relatif au stockage définitif et le stockage des déchets jusqu'à la fin de 1978 n'aurait donc pas du avoir lieu.

b) La Loi minière

En plus des autorisations délivrées conformément au droit nucléaire et relatif à la radioprotection, le stockage des déchets radioactifs et le remplissage des chambres destinées à l'évacuation des déchets radioactifs ont été entrepris une fois qu'avait été obtenue une autorisation en vertu de la Loi minière. Selon cette loi, les autorisations visent à garantir la sûreté au regard de la technologie minière liée à l'évacuation des déchets radioactifs et les activités connexes.

L'autorisation pour l'évacuation des déchets radioactifs englobait le stockage et le remplissage des chambres de stockage. D'autres mesures telles que des remplissages additionnels et la fermeture d'Asse n'étaient pas requises en vertu de cette autorisation. Il s'agissait selon l'exploitant et les autorités minières d'un stockage définitif. Par conséquent, les remplissages ultérieurs ne devaient se conformer qu'au seul droit minier. Ainsi, le placement de résidus de sel de la mine de potasse de Ronnenberg depuis 1995 n'a été approuvé qu'au regard du droit minier c'est-à-dire sur la base du plan d'exploitation général (*Rahmenbetriebsplan*)⁴⁵.

Cette évaluation juridique en ce qui concerne le remplissage d'Asse a constitué la base de toutes les décisions prises par l'exploitant jusqu'au début 2009, date à laquelle est intervenue un changement de direction opérationnelle. L'exploitant et les autorités minières compétentes se sont accordés sur ce point.

En 1997, l'exploitant a déposé le programme complet d'exploitation « Zukünftige Arbeiten auf der Schachtanlage Asse » (travaux futurs dans la mine d'Asse) auprès des autorités minières de Basse

43. *Bundesratsdrucksache 375/76* du 3 juin 1976, argumentation p. 51.

44. Comme l'argumentation concernant le 10^{ème} amendement à la Loi atomique, *op. cit.*, p. 13.

45. *Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie* à Clausthal-Zellerfeld.

Saxe. Celui-ci a été approuvé à la fin 1997. L'autorisation concernait en particulier les mesures visant à stabiliser les cavités en les remplissant de résidus de sel. Cela concernait également la fermeture définitive d'autres zones de la mine, le stockage définitif des déchets radioactifs ainsi que la preuve de la sûreté sur le long terme. Dans le cadre de la procédure visant à rapporter la preuve de la sûreté sur le long terme, on a tenu compte des infiltrations de saumure dans la mine. Afin de protéger la biosphère contre les fuites de substances radioactives des barrières spéciales ont été conçues afin de faire obstacle à ces infiltrations. Des injections de fluides visaient à établir un équilibre chimique avec les formations rocheuses du site et ainsi à isoler les déchets. Cela permettait en même temps de retarder considérablement le rejet des radionucléides dans la biosphère. Afin de mettre en œuvre les mesures de remplissage, des autorisations des plans d'exploitation étaient nécessaires, telles que des autorisations individuelles sur la base du plan d'exploitation général. De plus, l'approbation du programme général d'exploitation exigeait de l'exploitant qu'il fournisse le programme d'exploitation définitif pour le déclassement définitif d'Asse II.

Le programme final d'exploitation, y compris le compte rendu de l'analyse de la sûreté pour le déclassement de la mine d'Asse consacrée à la recherche a été reçu par l'autorité minière compétente en charge des exploitations minières, de l'énergie et de la géologie⁴⁶ le 29 janvier 2007. Il prévoyait que des dépôts de magnésium seraient placés dans les chambres de stockage et des barrières visant à contenir les infiltrations établies à côté des chambres de stockage ainsi que des liquides de protection insérés dans les chambres de la mine. Le programme d'exploitation et les autorités minières prévoient que l'apport de la preuve de la sûreté sur le long terme, conformément aux connaissances actuelles dans le domaine des sciences et techniques serait effectué dans le cadre de la Loi minière.

c) Preuve juridique de la sûreté sur le long terme

La question de savoir si les dispositions en matière de surveillance de la Loi minière étaient suffisantes pour la fermeture d'Asse II ou si un constat de conformité du plan nucléaire supplémentaire était nécessaire pour la fermeture conformément à l'Article 9b de la Loi atomique a fait l'objet d'un débat public. Cela concernait directement la question de savoir si et comment la notion de sûreté sur le long terme, instrument de droit nucléaire, doit être mise en œuvre sur le plan procédural.

Cette question qui fait l'objet de controverses est directement liée à la classification d'Asse II comme une installation pour l'évacuation « alternative » des déchets nucléaires en vertu de l'Article 42 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique de 1965 et de l'Article 47 de l'Ordonnance relative à la protection radiologique de 1976. Il s'agit de la position découlant de la pratique gouvernementale et en particulier adoptée par les autorités minières compétentes. L'autre point de vue considère qu'il s'agit d'une installation au sens de l'Article 9a paragraphe 3 de la Loi atomique c'est-à-dire une installation fédérale pour le stockage définitif des déchets nucléaires.

Ce dernier point de vue est en particulier celui des associations pour la protection de l'environnement. Elles suivent le raisonnement selon lequel, après l'adoption du régime relatif au stockage définitif des déchets en vertu de l'amendement du même nom à la Loi atomique, l'état fédéral serait le seul responsable du stockage définitif. Ainsi il existait un monopole d'état. On considérerait qu'Asse II devait être fermé. Une action en justice intentée par un membre du voisinage appelant l'exploitant à mettre en œuvre les mesures relatives à la fermeture définitive, se fonde sur

46. Pour plus de détails sur l'ensemble du plan d'exploitation selon la loi minière : Kühne « Obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung im Bergrecht und ihre Wirkungen », dans *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl.) (2006), p. 662.

les arguments mentionnés ci-dessus, a été rejetée par la Haute cour administrative de Lüneburg au début de 2008, pour vice de procédure⁴⁷.

La pratique administrative a adopté quand à elle le point de vue selon lequel elle considérait la fermeture sûre et définitive du dépôt, en vertu de la Loi minière, comme l'unique objectif des mesures de déclassement. Toutefois, selon la législation relative à la radioprotection, l'évacuation avait pris fin avec le remplissage des chambres de stockage.

Toutefois, les deux points de vue s'accordaient sur le fait qu'Asse II devait être fermée sur la base de la preuve selon laquelle est assurée la sûreté sur le long terme, ce qui englobe aussi la sûreté pour les générations futures. En fonction de ce qui a été convenu entre l'ancien exploitant d'Asse II et les autorités minières la preuve de la sûreté sur le long terme devait être rapportée en se basant sur l'état des connaissances dans les domaines des sciences et techniques. Il ne s'agit pas de normes de la Loi minière mais de normes de droit nucléaire.

Pour ceux qui exigent ou qui ont exigé qu'il soit procédé à un constat de conformité du plan nucléaire, conformément à l'Article 9b de la Loi atomique, pour la fermeture d'Asse II, la fourniture de la preuve de la sûreté sur le long terme au regard de l'état des connaissances dans le domaine des sciences et techniques est évident.

Il est nécessaire de savoir comment les exigences de fond de la Loi nucléaire peuvent s'appliquer à la procédure d'autorisation conformément à la Loi minière. Selon celle-ci l'état des connaissances dans le domaine des techniques constitue la référence pour l'approbation des projets miniers, et non pas l'état des connaissances dans les domaines des sciences et techniques comme c'est le cas pour le droit nucléaire.

L'application des normes de droit nucléaire, telles que l'état des connaissances dans le domaine des sciences et techniques, dans le cadre d'une procédure d'autorisation relevant de la Loi minière pourrait entrer en conflit avec le principe de séparation. Selon ce principe, seules les prescriptions des lois spéciales s'appliquent dans les procédures d'autorisation. Ainsi, dans le cadre du droit de l'environnement, les niveaux de protection établis par la loi spéciale pertinente constituent les critères déterminant si un projet peut être autorisé ou non.

Il existe en droit allemand une exception à ce principe, lorsque le législateur prévoit un cumul des autorisations comme dans le cas d'un constat de conformité. Dans le cas de la procédure d'application de la loi spéciale, d'autres domaines doivent être pris en compte. Toutefois, les procédures d'autorisation en vertu du droit minier n'ont pas dans ce contexte cet effet de cumul. D'autre part, d'autres domaines spécialisés comportant des exigences de fond doivent être inclus et pris en compte dans la Loi minière, lorsqu'aucune procédure d'autorisation indépendante n'a été prévue par la loi pour ces domaines spécialisée. L'Article 48, paragraphe 2 de la Loi minière fédérale⁴⁸ prévoit que les autorisations en vertu de la Loi minière peuvent être refusées en cas de conflit avec un ordre public supérieurs. Ces intérêts publics sont ceux prévus dans ces autres lois⁴⁹.

47. Communiqué de presse du *Oberverwaltungsgericht Lüneburg* du 14 février 2008.

48. *Bundesberggesetz* (BBergG) du 13 août 1980 (*Bundesgesetzblatt*, Part I, p. 1310) modifiée dernièrement par l'Article 11 de la Loi du 9 décembre 2006 (*Bundesgesetzblatt*, Part I, p. 2833).

49. Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*), jugement du 14 avril 2005, 7 C 26.03, www.bverwg.de.

Si cette disposition était applicable à la sûreté sur le long terme, au regard de l'état des connaissances dans le domaine des sciences et techniques comme norme de droit nucléaire, celle-ci deviendrait importante dans le cadre d'une procédure d'autorisation en vertu du droit minier.

Le problème juridique de l'applicabilité de l'Article 48, paragraphe 2 de la Loi minière fédérale dans les domaines du droit nucléaire tient au fait que conformément au droit nucléaire les questions de protection radiologique et nucléaires font nécessairement l'objet d'une autorisation. Ainsi, toute manipulation de substances radioactives est soumise à chaque fois à autorisation. Ainsi, à première vue les questions nucléaires et de radioprotection ne seront pas incluses dans la procédure d'autorisation en vertu de la Loi minière.

Finalement, une procédure formelle doit être menée pour la fermeture d'Asse II, c'est-à-dire un constat de conformité du plan. Cela se justifie par le fait que l'ancien exploitant d'Asse II a changé son plan de fermeture après que des infiltrations de saumures soient survenues et a décidé que dans le cadre de la procédure de fermeture seraient injectés des liquides de protection. Les dispositions pertinentes dans ce cas sont l'Article 52, paragraphe 2a et 57a du BBergG. Une telle procédure d'autorisation nécessite une évaluation environnementale et prévoit une participation du public à la procédure. De plus, conformément au constat de conformité du plan en vertu de l'Article 9b paragraphe 1 de la Loi atomique pour le déclassement d'Asse, une évaluation de l'impact sur l'environnement et une consultation du public doivent être entreprises. Sur le plan procédural il n'y a pas de différence fondamentale entre ces deux alternatives au regard de l'ancienne loi.

Les développements juridiques et politiques ultérieurs ont clarifié ces controverses en ce qui concerne les lois applicables.

7. La nouvelle législation concernant Asse

Depuis le 1^{er} janvier 2009, Asse est une installation fédérale conformément à l'Article 9a, paragraphe 1, 3^{ème} phrase de la Loi atomique. La direction opérationnelle a été transférée par le BfS au Asse Betriebsführungsgesellschaft mbH, une nouvelle entité fédérale. De plus, les fonds de l'exploitant nécessaires à l'exploitation de l'installation ont été transférés à l'état fédéral. Le personnel de l'exploitant a également été transféré à la nouvelle entreprise⁵⁰.

Cela a été précédé par une décision du cabinet fédéral de transférer la responsabilité d'Asse II au BfS, l'institution fédérale compétente et responsable du stockage définitif des déchets en Allemagne. Cela fait suite à une recommandation du Ministère fédéral en charge de l'éducation et de la recherche qui était dans le passé responsable de la gestion d'Asse, ainsi qu'à une recommandation du Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté des réacteurs⁵¹. L'objet de cette décision était, en particulier, d'instaurer une stabilité juridique pour la gestion future et le déclassement d'Asse II.

Le changement d'exploitant découle d'un accord entre les ministères mentionnés ci-dessus et le Ministère en charge de l'environnement et de la protection du climat de Basse Saxe qui prévoyait qu'à

50. Communiqué de presse du BfS 01/09 du 5 janvier 2009.

51. Communiqué de presse commun du Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche et du Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de l'environnement et de la sûreté des réacteurs, en date du 5 novembre 2008, n° 191/2008, www.bmbf.de.

l'avenir Asse II devrait être considéré comme un dépôt et que par conséquent, sa direction opérationnelle devrait être transmise au BfS.

Suite au changement de direction opérationnelle, il était entendu que pour la fermeture d'Asse II, une procédure de constat de conformité du plan nucléaire conformément à l'Article 9b de la Loi atomique devait être menée. Ainsi, un amendement à la Loi atomique a été adopté. Il s'agit du 10^{ème} amendement de la Loi atomique. Un nouvel Article 57b a été inséré concernant l'exploitation et le déclasséement d'Asse II. Ainsi les dispositions qui s'appliquent aux installations fédérales conformément à l'Article 9a, paragraphe 3 de la Loi atomique s'appliquent également au déclasséement d'Asse II.

Il en découle qu'Asse II a été juridiquement mise au même niveau en ce qui concerne le déclasséement que les installations fédérales pour le stockage définitif des déchets radioactifs. Toutefois il n'est pas précisé que Asse II est un dépôt fédéral. Pour une poursuite de l'exploitation d'Asse II et jusqu'à son déclasséement aucun constat de la conformité du plan nucléaire conformément à l'Article 9b de la Loi atomique n'est nécessaire. L'exclusion d'une autorisation du plan pour la poursuite de l'exploitation d'Asse II prend en compte l'ancienne classification d'Asse II comme installation de recherche. De plus, même si une autorisation du plan avait été exigée, le déclasséement aurait été considérablement retardé et cela n'aurait pas été justifiable du point de vue de la sûreté⁵².

Contrairement à la poursuite de l'exploitation, le déclasséement, c'est à dire la fermeture définitive d'Asse II exige un constat de conformité du plan. Jusqu'à ce que la décision en ce qui concerne le constat de conformité soit devenue définitive, la manipulation des déchets radioactifs exige une autorisation conformément aux dispositions de la Loi atomique ou de l'ordonnance relative à la protection radiologique. Le BfS est également responsable de la surveillance nucléaire d'Asse II.

Ainsi, la fermeture d'Asse II ne sera possible que lorsqu'un constat de conformité du plan aura été accordé pour son déclasséement. Cela exige qu'une procédure complète de constat de conformité du plan ainsi qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement avec une participation du public ait été entreprise.

Les saumures contaminées dont la valeur dépasse les seuils d'exemption de l'Ordonnance relative la protection radiologique, qui jusqu'à récemment ont été transférées vers les zones les plus profondes de la mine d'Asse II, ne peuvent être transportées qu'une fois que les autorisations appropriées en vertu de la législation sur la radioprotection ont été accordées. Avant cela il est nécessaire de recueillir les saumures contaminées mais elles ne pourront pas être transportées.

En plus des nouvelles exigences en vertu de la Loi sur l'énergie nucléaire et la radioprotection, les règles en matière de surveillance en vertu de la Loi minière doivent être appliquées. Cela résulte de l'Article 9b , paragraphe 5, phrase n° 3 de la Loi atomique qui prévoit que le constat de conformité des plans ne s'applique pas à la recevabilité du projet conformément aux dispositions du droit minier. Cette disposition prévoit qu'Asse II est non seulement une installation fédérale selon l'Article 9a paragraphe 3 de la Loi atomique mais également un projet minier sous la supervision des autorités minières compétentes.

Alors qu'il est attendu, et même impératif que des résidus de sel en provenance d'autres amoncellements de sel (tels que l'amoncellement de sel de l'ancienne mine de sel de Ronnenberg) soient à nouveau injectés afin de stabiliser les chambres de la mine avant que ne soit prise la décision concernant la conformité du plan nucléaire relative au déclasséement d'Asse II, les autorités minières

52. Heller, « 10. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes », *Atomwirtschaft* (2009), p. 122.

resteront les autorités compétentes. Ces activités ne pourraient donc être entreprises que sur la base des programmes d'exploitation de la Loi minière actuellement applicables. Le nouvel exploitant BFS examine actuellement les alternatives pour la fermeture ainsi que les possibilités de récupération des déchets. Une décision en ce qui concerne la solution adéquate de fermeture n'est pas attendue avant la fin de l'année.

La décision quand à savoir quelle solution de déclassement doit être finalement favorisée par le BFS ne sera probablement prise qu'après qu'ait été entreprise une comparaison des différentes solutions et que celles-ci aient été évaluées. Ainsi, les engagements définitifs en faveur d'une solution de déclassement n'interviendront pas en 2009.

Les coûts du déclassement d'Asse II et la fermeture définitive de la mine seront, comme par le passé supportés par l'état fédéral⁵³.

8. Panorama

Il faut espérer qu'après la promulgation du 10^{ème} amendement de la Loi atomique et le transfert d'Asse II sous la responsabilité du BFS, les activités liées à la fermeture d'Asse pourront être menées à bien rapidement. Les dangers pour la population et l'environnement que présente ce fardeau du passé, de part l'instabilité des chambres minières et les infiltrations de saumure, ne supporteront pas de nouvelles pertes de temps. À partir de maintenant les procédures nécessaires au déclassement d'Asse, et en particulier la procédure concernant le constat de conformité du plan nucléaire en vertu de l'Article 9 b de la Loi atomique doivent être entreprises rapidement. Avant cela, il est nécessaire d'établir un programme de déclassement durable. Cela nécessite que le savoir faire existant en Allemagne et au niveau international en ce qui concerne en particulier les questions telles que la fourniture de la preuve de la sûreté sur le long terme doit être mobilisé, présenté au public et discuté dans le cadre de la procédure de constat de conformité du plan nucléaire pour le déclassement d'Asse II. Il est également nécessaire, au delà de l'obligation juridique relative à la participation du public, de pleinement informer les populations des zones environnantes et de trouver un moyen de les faire participer afin de restaurer la confiance perdue.

En conséquence, il est envisagé d'impliquer les populations des zones environnantes et les parties prenantes spécifiques dans le processus décisionnel. Il sera intéressant de constater comment fonctionne cette nouvelle forme de participation qui ne fait pas l'objet d'une mention dans la loi et qui n'a jamais été préétablie. Il faudra en particulier évaluer comment cette nouvelle forme de participation de la population et des parties prenantes sera acceptée par la population elle-même et si l'expérience acquise pourra être utilisée dans d'autres projets.

53. *Bundestagsdrucksache* 16/11609.

Évolutions du statut du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

par Laetitia Grammatico-Vidal*

« Il est institué, sous le nom de *Commissariat à l'énergie atomique*, un établissement de caractère scientifique, technique et industriel doté de la personnalité civile ainsi que de l'autonomie administrative et financière et placé sous l'autorité et le contrôle du ministre du Développement industriel et scientifique »

L'article précité issu de l'ordonnance du 18 octobre 1945¹ se présente comme l'acte de naissance du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), établissement public dont la nature juridique a longtemps été singulière et objet de débat, et qui fêtera pourtant, le 18 octobre 2009, ses soixante-quatre années d'existence.

Les évolutions actuelles dans le domaine de la recherche ont récemment conduit le Gouvernement, par ordonnance du 11 décembre 2008², à modifier le code de la recherche afin de réviser ses dispositions. Une nouvelle fois, le Commissariat à l'énergie atomique, établissement public de recherche, a été reclassé parmi les « établissements de recherche dans le domaine de l'énergie », ce qui n'est pas en parfaite cohérence avec l'évolution historique et actuelle des missions de cet établissement public, puisque ces responsabilités sont plus larges. Cet organisme a en effet évolué d'établissement public à vocation nucléaire en un établissement public de recherche à vocation

* Mme. L. Grammatico-Vidal est docteur en droit, responsable juridique de l'Agence ITER-France au sein du Commissariat à l'énergie atomique.

1. Article 1^{er} de l'Ordonnance n° 45-2563, *J.O.* du 31 octobre 1945, p. 7065 et Décret n° 45-2572 du 18 octobre 1945 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 18 octobre 1945 instituant le Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.*, du 31 octobre 1945, p. 7079 et rectificatif *J.O.* (3 et 8 novembre 1945), p. 7212 et 7382.

2. Ordonnance n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 modifiant la partie législative du code de l'éducation, *J.O.R.F.* du 12 décembre 2008, p. 18960.

technologique. Il est donc intéressant de découvrir ou redécouvrir cet établissement, sa nature juridique et les évolutions qu'elle a subies³.

Le Commissariat à l'énergie atomique, fruit de circonstances exceptionnelles⁴ et d'activités complexes, entre aujourd'hui dans une nouvelle ère et doit faire face à de nombreux enjeux nationaux et supranationaux. L'Organisme prépare en effet l'avenir des filières nucléaires (plus sûres, moins polluantes, non-proliférantes et plus économiques) et poursuit des recherches ayant pour objet d'autres solutions énergétiques sous l'égide du développement durable et de la limitation des gaz à effet de serre (technologie hydrogène, fusion, technologies alternatives de l'énergie). Il a également pour objectif de mettre la recherche technologique au service de l'industrie, par le développement des micro et nano-technologies mais aussi des biotechnologies ou encore de mettre la technologie au service de la connaissance des sciences du vivant⁵, de la matière⁶, du climat et de l'environnement⁷.

En outre, le CEA doit faire face aux enjeux de la défense nationale et doit être capable de maintenir une capacité de dissuasion fiable, sûre et pérenne, en l'absence d'essais nucléaires, de participer activement à la surveillance des traités et à la lutte contre la prolifération nucléaire et le terrorisme dans ce domaine, mais il doit aussi développer la propulsion nucléaire des sous-marins et des porte-avions de la Marine nationale⁸.

Son statut a accompagné ces évolutions, tout en évoluant lui-même. L'intention du Gouvernement en 1945 est de créer un organisme qui soit « à la fois très près du Gouvernement et, pour ainsi dire, mêlé à lui [...] et cependant doté d'une très grande liberté d'action »⁹. L'organisme devait donc répondre à un double souci d'efficacité et de continuité, pour le protéger des aléas de la vie politique, mais était aussi destiné à exercer des activités dans le secteur nucléaire sur lequel l'État souhaitait garder la maîtrise.

La question de son statut juridique a donc été soulevée dès le départ : serait-il un département ministériel, un haut-commissariat, un commissariat sans personnalité juridique ou un établissement public ?

En principe, le statut d'un établissement détermine le régime juridique applicable à ses activités, lesquelles ne peuvent être exercées que dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par ses textes

-
3. Pour des études sur le Commissariat à l'énergie atomique, son organisation et son régime juridique, voir le Rapport au Président du Conseil, Le Commissariat à l'énergie atomique, *La documentation française* (1955) ; Rambaud P., Le Commissariat à l'énergie atomique, Thèse soutenue à l'Université de Paris II (1972) ; Loverini M.-J., Le Commissariat à l'énergie atomique, Gallimard (1995).
 4. Sur les origines du CEA, voir Petit, Jean-Claude, « Modernité du statut juridique du CEA et nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 84, 2003, p. 135, notamment le point 2 où l'auteur fait référence aux rôles joués par Raoul Dautry, Frédéric Joliot et Jean Toutée dans le projet d'ordonnance.
 5. L'objectif est d'appliquer les technologies issues du nucléaire au domaine de la santé : radiobiologie, imagerie, structure des protéines.
 6. L'objectif est d'explorer et de comprendre la matière.
 7. Il étudie les mécanismes climatiques et a été par exemple le premier à alerter de l'arrivée du tsunami de Sumatra le 26 décembre 2004.
 8. Malgré l'importance stratégique de cet organisme, il est fréquent de constater que, souvent, seules ses missions relatives à l'énergie nucléaire, qu'elles soient civiles ou militaires, sont connues ou du moins supposées connues par la société civile, quelles que soient leurs applications.
 9. Exposé des motifs de l'Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945.

constitutifs, en vertu du principe de spécialité des établissements publics. Or, l'Article 1^{er} de l'Ordonnance du 18 octobre 1945 qualifie le CEA « d'établissement à caractère scientifique, technique et industriel », un statut particulier, qui n'a pas permis de déterminer de façon unique le régime juridique applicable à ses activités.

L'Ordonnance n° 2004-545 relative à la partie législative du code de la recherche aurait pu laisser penser que la spécificité du statut juridique de l'établissement était désormais écartée du fait de sa classification explicite dans la catégorie des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) mais la particularité de la nature juridique du CEA n'est pas simplement due à sa détermination par la loi ; elle résulte aussi des missions qui lui sont dévolues. Ce sont en réalité ces dernières qui ont, dès 1945, contribué à déterminer et à définir son statut (I). Aujourd'hui et depuis 2004, avec la détermination explicite par le code de la recherche du statut du CEA, il est légitime de s'interroger sur l'impact de cette classification sur la détermination juridique de ses missions (II).

I. Un statut déterminé par les missions explicites conférées au CEA

Les circonstances historiques de la création du CEA¹⁰ et la volonté du Gouvernement ont conduit à la mise en place d'un organisme aux missions pluridisciplinaires, qui ont influencé son statut (A), avec un double caractère de puissance publique et de puissance privée.

Ce sont encore les circonstances conjoncturelles découlant de l'évolution des premières grandes opérations liées à l'énergie atomique à la fin des années soixante, des politiques nucléaires dans de nombreux pays ainsi qu'aux problèmes liés aux filières de réacteurs¹¹ qui conduisent à la réorganisation du CEA et de ses missions en 1970 et à l'évolution de son statut (B).

A. Un statut dualiste lié à des missions pluridisciplinaires

Il existe une volonté nette en 1945 de ne pas inscrire le CEA dans la catégorie des établissements publics ordinaires. Ainsi, dès l'exposé des motifs de l'ordonnance de création, un dualisme est apparu, du fait de la nature de ses missions, à la fois administratives et industrielles, puisqu'il doit « poursuivre les recherches scientifiques et techniques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale »¹², ce qui conduit à qualifier dès l'origine son statut de *sui generis* ou encore de « statut à part ».

Ses missions administratives (qui peuvent être qualifiées d'intérêt général) étaient *a priori* plus nombreuses que ses missions industrielles¹³, mais sa compétence couvrait potentiellement toutes les

10. Voir le n° 3246 des notes et études documentaires (18 décembre 1965) ; voir également Hirsch, Robert, « Vocation et missions du CEA », *Revue de la défense nationale* (1970), p. 357.

11. L'existence d'une concurrence entre la filière UNGG française (uranium naturel-graphite-gaz) et celle américaine (PWR) a fait l'objet de long développement dans tous les ouvrages relatifs à l'énergie nucléaire.

12. Article 1^{er} de l'Ordonnance du 18 octobre 1945 précitée.

13. En effet, il avait pour objectif d'étudier les mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens, de fournir au Gouvernement toutes informations concernant l'énergie atomique et ses applications et, notamment, l'éclairer dans la négociation des accords internationaux et, en général, de prendre toutes mesures utiles pour mettre la France en état de bénéficier du développement de cette branche de la science. Par ailleurs, il disposait, pour l'exécution de sa mission et selon les règles prévues pour son fonctionnement, « des pouvoirs actuellement dévolus aux ministres intéressés ». Quant à ses missions industrielles, elles lui permettaient d'organiser et de contrôler, en accord avec les départements ministériels intéressés, la prospection et l'exploitation des gisements des matières premières nécessaires, à savoir l'uranium, de réaliser à l'échelle industrielle les dispositifs généraux d'énergie d'origine atomique.

étapes du cycle du combustible, de la prospection et de l'exploitation des gisements d'uranium jusqu'à la réalisation à l'échelle industrielle des dispositifs générateurs d'énergie atomique et sa mission de recherche scientifique concernait aussi bien la recherche fondamentale que celle appliquée, de la radioprotection et des applications militaires¹⁴.

Dès lors, si les missions de cet établissement ne permettaient pas de déterminer explicitement son statut, il a néanmoins rapidement été considéré sans conteste comme public, du fait de sa création par une décision des pouvoirs publics et des missions d'intérêt général qui lui sont dévolues, ce qu'a confirmé en 1947 le Conseil d'État¹⁵.

Il n'en reste pas moins que l'établissement peut tout à la fois entrer dans la catégorie des établissements publics à caractère administratif (EPA¹⁶) et dans celle des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC¹⁷), du fait de la pluridisciplinarité de ses missions. En effet, « l'organisme d'État qu'est le CEA »¹⁸, dispose d'un financement public, de missions d'intérêt général et, pour l'exercice de ces dernières, des pouvoirs habituellement dévolus aux ministres intéressés, tout en étant rattaché directement au Président du Conseil. Par ailleurs, il dispose aussi d'une gestion privée qui découle de l'ordonnance de 1945¹⁹ et qui correspond à l'esprit du législateur de l'époque de lui octroyer une certaine autonomie et une marge de manœuvre pour remplir ses missions, notamment celle industrielle.

Au fur et à mesure du développement de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, une place grandissante a été attribuée à la mission industrielle du CEA, par laquelle il a comblé une lacune et joué le rôle d'initiateur, avant de déboucher sur la création de filiales et de les encourager.

Cependant, l'apparition d'une industrie atomique placée sous le régime du droit privé a nécessité, entre autre, une redéfinition des missions du CEA.

-
14. Les compétences qui sont octroyées au CEA par l'ordonnance de 1945 étaient donc conséquentes, ce qu'a rappelé le Conseil d'État dans un avis du 1^{er} juillet 1947 à propos de la compétence de l'établissement pour exploiter directement des gisements miniers. Le Conseil d'État, dans cet avis, qualifie le CEA d'établissement public de l'État, mais sans plus de précision sur son caractère administratif ou industriel et commercial.
 15. Voir l'avis précité. Voir aussi en ce sens CE, Sect. (20 avril 1951), « Fauquier », *Rec.*, p. 209 ; CE (13 janvier 1960), « Laurent », *Rec.*, p. 32 et *AJDA* (1960), p. 227 ; Trib. Confl. (11 octobre 1976), « Sieur Bachelier et CGT/Foc/ CEA », non publié.
 16. Un établissement public à caractère administratif est défini comme une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, gérant un service public administratif. Son personnel est soumis au régime particulier du statut général des fonctionnaires.
 17. Un établissement public à caractère industriel et commercial est défini comme une personne morale de droit public gérant une activité de service public dans des conditions voisines de celles d'une entreprise privée industrielle et commerciale.
 18. Formule de PUGET Henri, *Aspects du droit de l'énergie atomique*, Tome 2, CNRS (1967), p. 12.
 19. L'Article 5 de l'ordonnance autorise en effet le CEA « à assurer sa gestion financière et à présenter sa comptabilité suivant les usages du commerce ». De plus, ses relations avec ses salariés sont également régies par le droit privé.

B. Une évolution du statut du CEA due à la redéfinition de ses missions

Il convient de souligner que les réalisations remarquables du CEA de 1945 à 1970 sont largement dues au statut original dont il a été doté à son origine²⁰. Cependant, l'apparition de difficultés à partir des années 1967 et 1968 d'ordre politique et économique, étrangères à l'activité propre du CEA, ainsi que le retrait de sa mission de construction de centrales électronucléaires, confiées en totalité à EDF, a nécessité une modification des textes juridiques applicables à l'établissement qui a conduit à la modification de ses missions, ce qui a également influencé la nature de son statut.

1. Le Décret n° 70-878 du 29 septembre 1970, motivé par « le développement de l'industrie nucléaire en France, redéfinit les missions du CEA : « Le Commissariat à l'énergie atomique exerce, en se conformant aux directives fixées par le Gouvernement en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale, les missions suivantes [...] ».

Certaines missions du CEA sont toujours de nature mixte, comme la poursuite des recherches scientifiques et techniques. Le décret de 1970 lui retire néanmoins une partie de ses prérogatives de puissance publique, notamment le recours à des pouvoirs dévolus aux ministres ; il sera en effet désormais sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie.

Son rôle de conseil auprès du Gouvernement est toutefois confirmé sur le plan des relations internationales car il doit suivre « l'évolution scientifique, technique et économique à l'étranger se rapportant à des activités en vue d'éclairer le Gouvernement, notamment dans la négociation des accords internationaux » et il conserve également la mission de proposition « des mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique et contribue à leur mise en œuvre ».

L'Article 2 du Décret de 1970 prévoit qu'il « peut procéder à la transformation et au commerce de matières nucléaires, et généralement à toutes opérations concernant ces activités et s'y rattachant directement ou indirectement ; il participe, en cas d'intervention publique ou à la demande des constructeurs et des utilisateurs, aux programmes d'amélioration des techniques industrielles ». Il peut aussi, « dans les divers domaines relevant de son activité, se livrer ou participer à la construction et à la production de dispositifs, de matériels ou de composants ». Le dernier alinéa de l'Article 2 lui permet par ailleurs de « prolonger certaines de ces activités non nucléaires soit à des fins économiques, soit en vue de participer à des programmes d'intérêt général ».

2. Les missions du CEA sont donc de plus en plus administratives, ce qui est renforcé par la démarche de filialisation que permet l'Article 2 du décret de 1970 qui habilite le CEA « à poursuivre une action de recherche, de production, de stockage et de transport des matières nucléaires, soit directement, soit par l'intermédiaire d'entreprises dans lesquelles il détient une participation ».

Ainsi, les missions industrielles du CEA en matière notamment d'activités du cycle du combustible, d'applications industrielles et de technologie des réacteurs, de vente des radioéléments pour des activités médicales à l'étranger et d'informatique sont transférées à ses filiales.

20. Voir l'étude réalisée par les Notes et études documentaires, « Le commissariat à l'énergie atomique face à l'avenir », *La documentation française* (1^{er} décembre 1972), n° 3945-3946.

Les premières filiales sont créées en 1955 mais le processus s'amplifie à compter de 1970. Le maintien des activités nucléaires dans le secteur public n'est donc plus exclusif et le décret ne précise pas si la participation doit être ou non majoritaire²¹.

Le processus de privatisation, par le jeu des filiales, est encouragé par le Gouvernement et va s'étendre de plus en plus, avec la création, de 1970 à 1985, de multiples filiales.

La filialisation ne correspond pas juridiquement à la privatisation, mais soulève tout de même certaines interrogations quant au caractère privé de l'activité de la filiale, qui est gérée selon des principes liés à la concurrence et au marché et non selon ceux du service public.

La filialisation a eu des conséquences sur le CEA et sur son organisation interne, dans la mesure où il a fallu conserver une unité de vues entre le CEA et ses filiales, qui constituent désormais le « Groupe CEA », ce qui a conduit à la mise en place de structures de coordination : un conseil de direction, à composition variable, une commission spécialisée pour les affaires du personnel, des collèges rassemblant les directeurs responsables de certains secteurs déterminés (finances, relations internationales, relations publiques, etc.).

Le Groupe CEA, dénué de personnalité juridique, est au sens industriel, constitué de l'établissement public CEA, de sa filiale holding CEA-I et de l'ensemble des sociétés françaises et étrangères dans lesquelles le CEA, à travers le plus souvent sa holding, détient directement ou indirectement des participations. C'est un cas unique en France et sans doute dans le monde, du moins à cette échelle.

Il était donc possible de penser que les activités industrielles du CEA étant transférées à ses filiales, seules ses activités de nature « administrative » seraient conservées et influenceraient son statut vers celui d'établissement public à caractère administratif. Toutefois, les divers textes relatifs à ces prises de participations contiennent des dispositions particulières visant à soumettre à un contrôle renforcé du CEA les filiales et à garantir qu'il reste majoritaire²².

Ainsi, le CEA exerce toujours des compétences administratives, notamment en matière de recherche fondamentale et des compétences industrielles et commerciales, relayées par l'activité de ses filiales, sur lesquelles il détient un pouvoir important d'orientation et de contrôle, tout comme l'État.

Si au regard de certaines branches du droit (droit social, droit des affaires), le CEA est apparenté à un EPIC, il peut également être apparenté à un EPA au regard d'autres domaines, avec des tendances conjoncturelles plus importantes vers une catégorie ou l'autre, tout en restant un établissement public de l'État à double visage.

21. Selon le professeur Colson, Jean-Philippe, le CEA « entre dans les rangs », dans « Aspects juridiques de la politique nucléaire de la V^oRépublique », *AJDA* (juin 1977), p. 290 à 299.

22. Le décret instituant CEA-Industrie prévoit une disposition selon laquelle toute augmentation de capital ou toute cession des actions de la société détenues par le CEA sont soumises à l'approbation conjointe du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'économie ; par ailleurs, le chef de la mission de contrôle près le CEA exerce les fonctions de contrôleurs d'État près la société.

II. Un statut explicite déterminant les missions du CEA

La codification de la recherche²³ a été l'occasion de clarifier et de simplifier les structures existantes dans le domaine de la recherche et a conduit à l'abrogation de l'Ordonnance n° 45-2563 instituant le CEA.

Cette ordonnance confère désormais un statut explicite à l'établissement, celui d'établissement public à caractère industriel et commercial (A), dont des conséquences sur ses missions peuvent apparaître, à plus ou moins long terme, puisque cette classification oblige à appliquer les règles de droit commun des EPIC, ce que le flou laissé par son statut spécifique n'imposait pas jusqu'ici. Ce statut ne lui a cependant pas retiré ses missions de service public et de puissance publique, notamment celle de conseil du Gouvernement en ce qui concerne la politique nucléaire extérieure (B).

A. *Le statut explicite d'EPIC induisant des adaptations juridiques*

1. Le code de la recherche organise les dispositions relatives aux établissements et organismes de recherche (EPA et EPIC) et aux structures de coopération (Groupements d'intérêt public, centres techniques industriels).

Les établissements publics de recherche sont considérés soit comme des établissements publics à caractère administratif, i.e. sans objet industriel et commercial, soit comme des établissements publics à caractère scientifique et technologique, qui sont eux-mêmes qualifiés d'EPA, soit comme des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Du fait de sa mission industrielle et commerciale, le CEA ne pouvait être qualifié d'EPA et ne pouvait donc entrer dans deux de ces catégories. Seule la classification en EPIC est apparue possible et c'est ainsi que le CEA a été classé dans les établissements publics à caractère industriel et commercial²⁴.

Cette classification était *a priori* sans conséquence sur la nature juridique du CEA, dans la mesure où elle était annoncée comme conforme à la jurisprudence antérieure, puisqu'il était jugé depuis plus de 10 ans par les juridictions suprêmes que le CEA était un EPIC. Toutefois, cette conclusion semble quelque peu rapide, cette solution jurisprudentielle étant appliquée uniquement dans certains domaines (droit social, droit des affaires) et pour certaines de ses activités.

Par ailleurs, la codification a conduit au fait que le CEA constituait à lui seul une catégorie d'établissement public²⁵, au sens de l'Article 34 de la Constitution. Cette position résulte de l'analyse du Conseil d'État qui, à l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance relatif au code de la recherche, a considéré que le CEA constituait à lui seul une catégorie d'établissement public, au sein de la *summa* catégorie des EPIC, alors qu'en 1982²⁶, il avait adopté la position inverse, tout comme le Tribunal des conflits en 1978.

23. Par l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche.

24. Et plus précisément dans son Chapitre II, Articles L. 332-1 à L. 332-7.

25. Concrètement, cette qualification se traduit par le fait que le CEA constitue à lui seul un chapitre du code de la recherche (Chapitre II du Titre III : Les EPIC), alors que les Chapitres IV et V visent des catégories génériques d'établissement public.

26. CE (26 mars 1982), tout comme le Tribunal des conflits en 1978 : TC (24 novembre 1978), « Syndicat national du personnel de l'énergie atomique, CFDT », *Rec.* p. 465 : « eu égard à son objet, à la nature de ses activités et aux règles de tutelle auxquelles il est soumis, le CEA est comparable à d'autres établissements publics nationaux et ne constitue pas, à lui seul, une catégorie d'établissement public ».

Il s'agit donc, selon le code de la recherche, d'un établissement public de recherche, *sui generis* (à caractère scientifique, technique et industriel) relevant de la classification des EPIC. Cette classification sans équivoque dans la catégorie des EPIC de recherche ne laisse plus de marge de manœuvre pour l'application des dispositions de droit commun applicables aux EPIC.

2. Relevons en outre une ambiguïté tenant à la codification à droit constant²⁷. Alors que cette codification n'implique aucune modification des dispositions, l'Article L. 332-2 du code de la recherche reprend les dispositions législatives relatives aux missions du CEA, en les complétant par des dispositions réglementaires reclassées :

« En vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense, le Commissariat à l'énergie atomique a notamment pour mission de poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires, de participer à la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique, d'exercer des activités de recherches, de production, de stockage, de transport, de transformation et de commerce de matières premières nucléaires.

« Il peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires ».

Ce type de démarche est autorisé dans le cadre de la codification à droit constant, mais il n'en reste pas moins qu'une conséquence apparaît pour le CEA, dans la mesure où le cadre général de ses missions et les éléments caractéristiques de son organisation et de son fonctionnement relèvent désormais de la loi. De même, alors que le législateur avait pris soin de rappeler qu'aucune modification juridique de fond n'était réalisée, des ajustements de forme ont toutefois eu lieu quant aux missions de l'organisme, ce qui peut conduire à une redéfinition de celles-ci de façon implicite.

Ainsi, alors que l'Article 2 du Décret du 29 septembre 1970 était limitatif, l'Article L. 332-2 dispose désormais que le CEA a « notamment pour mission », ce qui ouvre une marge de manœuvre considérable à l'établissement, dans la mesure où l'adverbe « notamment » dresse une liste non exhaustive des missions du CEA, mais tout de même limitée, au nom du principe de spécialité des établissements publics, à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense. La dernière phrase de cet alinéa permet au CEA, sous réserve d'une approbation réglementaire, de poursuivre ses recherches et son développement en dehors du domaine nucléaire.

La nouvelle classification du CEA en tant qu'établissement de recherche dans le domaine de l'énergie, incluant dans le même chapitre trois autres établissements (l'ANDRA et l'ADEME et l'IFP) soulève des interrogations en termes de spécialité et de diversification de l'organisme. Toutefois, la rédaction des dispositions législatives n'a pas été modifiée sur le fond et il est toujours possible de concevoir que le CEA intervienne dans d'autres domaines, avec l'accord et par la volonté du Gouvernement, ce que la classification dans la catégorie des EPIC facilite.

27. Cette notion a été définie dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les dispositions des textes existants doivent donc en principe être reprises sans être modifiées, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. L'ordonnance n° 2004-545 est prise dans les conditions prévues à l'Article 38 de la Constitution et conformément aux Articles 33 et 35 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

B. *Le maintien de missions de service public*

Lors de la création du CEA, des missions de service public lui ont été confiées, afin de répondre à un besoin d'intérêt général, dans le secteur nucléaire ; ces missions ne sont pas remises en cause aujourd'hui, malgré l'évolution du statut du CEA et quand bien même le CEA a développé des missions de recherches pour le compte de partenaires privés.

L'un des domaines d'activités du CEA où cette mission est incontestable est celui des relations internationales.

En effet, dans ce domaine, le CEA a pour mission de suivre « l'évolution scientifique, technique et économique à l'étranger se rapportant à ses activités en vue d'éclairer le Gouvernement, notamment dans la négociation des accords internationaux, comme le précise l'Article 2 du Décret n°70-878 du 29 septembre 1970 relatif au CEA.

À ce titre, le CEA assure un véritable rôle de conseiller du Gouvernement pour les questions de politique nucléaire extérieure (traité de non prolifération des armes nucléaires, contrôle des exportations sensibles dans le domaine nucléaire) ; à ce titre, il convient de souligner que l'Administrateur du CEA était membre de droit du Conseil de politique nucléaire extérieure, depuis sa création en 1976²⁸. Cette représentativité a été confirmée avec la création du Conseil de politique nucléaire par le Décret n° 2008-378 du 21 avril 2008²⁹, dont l'Administrateur général du CEA est toujours membre de droit (le Président de l'ASN et le Haut-Commissaire à l'énergie atomique peuvent également y siéger désormais en qualité de membres invités pour les questions relevant de leurs attributions).

Le CEA représente en outre la France auprès des organisations internationales du secteur nucléaire, telles que l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)³⁰, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et les Communautés Européennes ; il participe également aux négociations intergouvernementales dans le domaine nucléaire et assure le suivi des accords qui en résultent.

En outre, cette mission est renforcée ces dernières années par le développement de la présence internationale des conseillers CEA en ambassade, comme à Berlin et Budapest ainsi que des conseillers nucléaires³¹ et des conseillers Energies et technologies nouvelles³².

Le CEA joue aujourd'hui un rôle majeur dans la mise en place opérationnelle de la politique nucléaire française visant à mettre à disposition des pays voulant accéder au nucléaire énergétique, un cadre garantissant la non prolifération la sécurité et la sûreté. Ce rôle est complété par une participation très active, aux côtés du DOE américain, dans l'initiative Global Energy Nuclear Partnership.

28. Par le Décret n°76_845 du 1^{er} septembre 1976 instituant un Conseil de politique nucléaire extérieure, JORF du 2 septembre 1976, p. 5315.

29. Décret publié au J.O.R.F. du 23 avril 2008, texte n° 1.

30. L'activité de l'AEN est supervisée par un Comité de direction au sein duquel le CEA dirige la délégation française.

31. Comme à Londres, Tokyo, Moscou, Pékin, Washington, Vienne (Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies des Organisations internationales), Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

32. Comme à Séoul, New Dehli.

Dans ce contexte, le Commissariat à l'énergie atomique a été autorisé à créer en son sein un service doté de l'autonomie administrative et budgétaire dénommé « Agence France nucléaire international »³³, dans le cadre des grandes orientations de la politique nucléaire française et en vue d'accompagner les États étrangers qui envisagent de développer l'énergie nucléaire civile, l'agence ayant pour mission de les aider à préparer l'environnement institutionnel, humain et technique indispensable à la mise en place d'une filière nucléaire civile dans de bonnes conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération.

De même, le directeur des relations internationales du CEA assure le rôle de gouverneur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et le secrétariat du Comité technique Euratom (CTE) qui assure le suivi de l'application en France des contrôles internationaux sur les matières nucléaires exercés par la Commission européenne et par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le CTE assure aussi la mise en œuvre du traité Euratom tout en contribuant à l'élaboration des positions françaises arrêtées par le secrétariat général des affaires européennes sur les sujets nucléaires, en concertation avec la Représentation permanente de la France à Bruxelles.

Le CEA a par ailleurs la responsabilité de l'ensemble des activités françaises de recherches sur la fusion thermonucléaire contrôlée réalisées dans le cadre de l'Euratom depuis 1959. En effet, en Europe, l'ensemble des recherches sur la fusion thermonucléaire contrôlée est intégré au sein d'un seul et même programme (le programme Euratom pour la fusion). Les États membres et associés (comme la Suisse) y participent via un contrat de collaboration avec l'Union européenne qui est géré par le CEA. Les travaux sont réalisés par des organismes de recherche européens qualifiés appelés « Association Euratom pour la fusion ».

Enfin, pour la mise en œuvre des engagements pris par la France en vue de l'implantation sur le territoire du projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire dit « projet ITER », le CEA a également été autorisé à créer en son sein en 2006 un service autonome administrativement et budgétaire, dénommée Agence ITER France³⁴. Elle a pour mission de préparer le site et l'accueil du projet ITER, d'assurer l'interface technique et opérationnelle vis-à-vis des instances internationale et européenne, d'assurer la conduite des procédures de participation du public, la préparation et la présentation des dossiers de sûreté et de sécurité du projet ITER, ainsi que les autres missions qui pourraient lui être confiées, de rassembler les moyens français (fonds et apports en nature) provenant de l'État, des collectivités territoriales ou du CEA, et de les reverser à l'instance européenne, et d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations de démantèlement de l'installation sur la base des contributions spécifiques des partenaires internationaux, collectées par l'instance internationale et d'assurer, pour la France, le suivi de l'évaluation des charges de démantèlement et de la constitution des provisions et des actifs correspondants par l'instance internationale.

33. Décret n° 2008-441 du 9 mai 2008 autorisant la création de l'Agence France nucléaire international au sein du Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.* du 10 juin 2008, p. 7779, texte n° 2.

34. Décret n° 2006-752 du 29 juin 2006 autorisant la création de l'agence ITER-France au sein du Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.* du 30 juin 2006, p. 9787.

Le CEA constitue donc depuis son origine une force d'expertises et de propositions pour les pouvoirs publics, que les mutations de son statut juridique n'ont pas taris. Dès lors, il apparaît que l'évolution du statut du CEA vers la catégorie d'établissement public à caractère industriel et commercial n'a pas conduit à empêcher le développement de ses missions de service public, comme le démontre le rôle du CEA en matière internationale, tout comme la création en son sein de service à statut spécifique dans des domaines à forte imprégnation de service public.

L'existence de missions pluridisciplinaires et transverses accompagnées d'un statut spécifique a eu pour conséquence de faire évoluer l'établissement CEA vers l'une ou l'autre des catégories d'établissements existantes en droit public, celle d'établissement public à caractère administratif et celle d'établissement public à caractère industriel et commercial, au gré des engagements de celui-ci, ce qui a toujours fait sa force et sa richesse.

Si sa classification en 2004 dans l'une des catégories existantes a conduit à une modification de statut et une évolution quant aux instruments utilisés et utilisables par le CEA, elle n'a pas réellement modifié la nature mixte de l'organisme. Il en va de même de la récente modification du code de la recherche. Sa spécificité perdure, l'établissement public de recherche qu'est le CEA regroupe des activités de recherche fondamentale, de recherche technologique et militaire, ce qui en fait une structure unique.

Jurisprudence

Canada

Keen contre le procureur général du Canada¹ (2009)

Dans une décision rendue le 7 avril 2009, le juge Hughes, de la Cour fédérale du Canada a refusé la demande de révision judiciaire soumise par Linda Keen, l'ancienne présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN). Mme Keen remettait en cause la légalité du décret la congédiant de son poste de présidente. La Cour a rejeté la demande² et conclu que la décision était légitime.

Contexte

En décembre 2007, ce qui a été qualifié par tous au Canada et ailleurs de « crise des isotopes » a mené à l'adoption d'une loi, par le Parlement canadien, qui autorisait le redémarrage du réacteur national de recherche universel (NRU) d'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) pendant une période de 120 jours « malgré les conditions prévues par le permis délivré en vertu de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires et qui ont trait à l'installation de démarreurs antisismiques sur les pompes d'eau lourde et au branchement au système d'alimentation électrique de secours »³. Cette mesure a été prise à la lumière du préambule de la loi indiquant que « la santé des Canadiens est mise en péril par la grave pénurie d'isotopes médicaux qui sévit au Canada et dans le monde ».

Avant d'adopter cette mesure, le Parlement a entendu la preuve déposée par la présidente de la CCSN, Mme Keen, un membre de son personnel, des représentants d'EACL et d'autres experts du domaine nucléaire et les a questionné lors d'une séance parlementaire extraordinaire⁴. La législation suivait une directive émise par le gouverneur en conseil, conformément à l'Article 19 de la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires⁵, loi qui a créé la CCSN et qui lui a fourni ses pouvoirs. La directive exigeait que, dans la réglementation de ses activités, la CCSN tienne « compte de la santé des Canadiens qui, pour des raisons médicales, ont besoin de substances nucléaires produites par les réacteurs nucléaires »⁶.

-
1. Document soumis par Jacques Lavoie, avocat-général principal, et Lisa Thiele, avocate principale, tous deux des Services juridiques de la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Les opinions exprimées dans ce résumé sont celles des auteurs et ne représentent pas les points de vue ou les politiques de la Commission canadienne de sûreté nucléaire ou du gouvernement du Canada.
 2. *Linda Keen c. procureur général du Canada* (2009) FC 353.
 3. *Loi permettant de reprendre et de continuer l'exploitation du réacteur national de recherche universel situé à Chalk River*, L.C. (2007), Chapitre 31, paragraphe 1(1).
 4. L'examen parlementaire du projet de loi présentant la législation comprenait le témoignage de témoins devant un comité plénier, une pratique qui n'était plus suivie, aux dires du président du Comité, depuis la Seconde Guerre mondiale (*Débats de la Chambre des communes* [11 décembre 2007] à 19h30).
 5. L.C. 1997, Chapitre 9 (ci-après la « LSRN »).
 6. DORS/2007-282.

Jusqu'au 15 janvier 2008, Mme Keen était présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire et également commissaire. Conformément au décret daté du 15 janvier 2008, le gouverneur en conseil a démis Mme Keen de son poste de présidente de la CCSN. Elle est demeurée à titre de commissaire à temps plein, jusqu'à ce qu'elle démissionne de ce poste en septembre 2008. Dans une lettre adressée au premier ministre et datée du 22 septembre 2008, elle a indiqué qu'elle ne se sentait plus à l'aise au poste de commissaire.

Contexte juridique

Au Canada, la question de l'indépendance nécessaire des décideurs, notamment les tribunaux administratifs, comme la Commission, est examinée par les cours en fonction de trois indices : (i) l'inamovibilité, (ii) la sécurité financière et (iii) le contrôle administratif. La situation étudiée dans le dossier *Keen* portait sur le premier indice, soit l'inamovibilité. Bien que cet indice puisse comprendre plusieurs questions, une des plus fondamentales est la nature de la nomination qui est un indicateur clair du degré d'indépendance de la personne nommée, car elle détermine les exigences juridiques pour le renvoi du poste⁷.

La nomination de personnes à des postes de pouvoir décisionnel au Canada peut être de deux natures. Les nominations « à titre amovible » indiquent que la personne nommée peut être démise de ses fonctions à la discrétion du fondé du pouvoir de nomination (habituellement un cadre exécutif), tant qu'un degré minimal d'équité procédurale est observé dans ce processus. Les nominations « à titre inamovible » indiquent que le fondé du pouvoir de nomination s'attend à ce que la personne nommée ne puisse être démise de son poste qu'avec motif, s'il y a eu faute de la part du titulaire. Cette faute devra être établie au moyen d'un processus juste et raisonnable.

Questions devant la Cour

Dans sa demande de révision judiciaire, Mme Keen a allégué que le décret la révoquant de son poste de présidente était illégal, car l'ordre n'a pas été édicté sur la foi de motifs ou du fait qu'elle avait failli à des obligations lui permettant de demeurer « à titre inamovible ». Elle a maintenu que sa nomination était « à titre inamovible » et non « à titre amovible ». Donc, comme il n'y avait aucun « motif » justifiant son renvoi et qu'il n'y a eu aucune audience tenue dans le respect des règles de justice naturelle au sujet de son renvoi pour motif, cela voulait dire que la décision était invalide et illégitime.

Mme Keen a également prétendu que, si la désignation de président était effectivement « à titre amovible » – ce qui signifierait une obligation moindre de justifier la décision de renvoi – alors le niveau d'inamovibilité du président de la CCSN ne tiendrait pas compte des obligations du Canada aux termes de la Convention sur la sûreté nucléaire. Il a été soumis que l'obligation du Canada de créer et d'appuyer un organisme de réglementation nucléaire indépendant et de « prendre les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des fonctions de l'organisme de réglementation et de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie

7. La Cour n'était pas mandatée pour examiner l'indicateur d'indépendance représenté par le niveau de « contrôle administratif » ou le niveau d'autorité et de contrôle exercé par l'exécutif sur la Commission. Un tel examen aurait pu inclure la question de la portée de la directive émise le 10 décembre 2007. Cependant, à la lumière de la formulation de l'Article 19 de la LSRN, qui autorise de « donner à la Commission des instructions d'orientation générale sur sa mission », nous pouvons conclure que la directive n'a pas, puisqu'elle ne le pouvait pas, ordonné un résultat dans un dossier précis devant la Commission ou altérer le mandat de sûreté nucléaire donné à la Commission par le Parlement.

nucléaire »⁸, étaient plus conformes à la nomination du président de l'organisme de réglementation canadien à « titre inamovible ». Toute ambiguïté sur le respect, dans la LSRN, de la nature de la désignation d'un commissaire à titre de président devrait donc être interprétée comme une désignation « à titre inamovible », selon l'argumentation de Mme Keen.

En plus de sa demande visant à « déclarer invalide et illégal, à casser ou à renverser le décret du gouverneur en conseil », Mme Keen a également demandé un ordre « confirmant le caractère obligatoire du décret concernant la reconduction du mandat du demandeur, daté du 15 novembre 2005 ». Jusqu'à sa démission de son poste de commissaire à temps plein, en septembre 2008, Mme Keen demandait à être « réintégrée » effectivement à son poste de présidente dans le cadre de sa demande de révision judiciaire. Cependant, lors de l'audience sur cette demande, la cour a été informée que Mme Keen ne demandait plus cette réparation de la cour, sans doute en reconnaissance du fait que sa démission du poste de commissaire la rendait inéligible au poste de présidente, même en cassant le décret qui l'a démis de ses fonctions.

Décision de la Cour

(i) Nature de la désignation

Compte tenu du fait que Mme Keen ait résigné de son poste de commissaire, le procureur général du Canada a plaidé que la demande était sans intérêt pratique et que la cour ne devait pas l'étudier. Conformément au paragraphe 10(3) de la LSRN :

« Le gouverneur en conseil désigne le président parmi les commissaires permanents ».

Puisque Mme Keen a résigné de son poste de commissaire permanent, le procureur général a prétendu que la demande était sans intérêt pratique, car elle permettrait seulement de déterminer ce qui constituait maintenant une question hypothétique ou abstraite et une décision qui n'aurait aucun effet pratique. La Cour n'était pas de cet avis. Le juge Hughes a décidé d'entendre pleinement la question à la lumière du fait que Mme Keen pourrait déposer une autre plainte contre le gouvernement au sujet de son renvoi. Il a déclaré ceci :

« [...] plus important encore, la question soulevée pourrait bien s'appliquer non seulement à la situation de Mme Keen, mais aussi à de nombreuses autres personnes qui ont été nommés à un poste gouvernemental »⁹.

La Cour a caractérisé la question de fond comme visant à déterminer « le bien-fondé du décret révoquant la désignation de Mme Keen au poste de présidente de la Commission », en mentionnant qu'elle était demeurée commissaire jusqu'à sa démission. Premièrement, la Cour a indiqué qu'il était clair que la nomination de Mme Keen au poste de commissaire était « à titre inamovible », conformément au paragraphe 10(5) de la LSRN :

« Les commissaires permanents sont nommés à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve de révocation motivée par le gouverneur en conseil ».

8. Convention sur la sûreté nucléaire (17 juin 1994), INFCIRC/449 (entrée en vigueur au Canada le 20 octobre 1996), Article 8, paragraphe 2.

9. *Supra*, note n° 2 au paragraphe 43.

Le juge Hughes a d'abord mentionné le fait que la Loi demeure silencieuse au paragraphe 10(3) quant à la nature de la désignation d'un commissaire permanent au poste de président, et a ensuite pris note de la législation fédérale canadienne qui gouverne cette question. La Loi d'interprétation¹⁰ stipule que les fonctionnaires publics sont réputés être nommés à « titre amovible » sauf disposition contraire du texte ou acte et indépendamment de leur mode de nomination. Comme il n'y a aucune disposition explicite au paragraphe 10(3) de la LSRN portant sur la nature de la désignation, le juge Hughes a exprimé à nouveau que la commission conférée était explicite, comme suit :

« Il faut réaffirmer que la commission conférée par Sa Majesté à Mme Keen stipule clairement que sa nomination au poste de commissaire est inamovible et d'une durée maximale de cinq ans et que sa désignation au poste de présidente est amovible. Cela ne saurait être plus clair»¹¹.

La Cour a conclu que, contrairement à sa désignation au poste de commissaire, la nomination de Mme Keen au poste de présidente était « à titre amovible ». Le juge Hughes a conclu que Mme Keen avait été nommée commissaire « à titre inamovible » et présidente « à titre amovible ». Cela voulait donc dire qu'il fallait respecter un minimum d'équité procédurale pour la démettre de ses fonctions, mais qu'elle bénéficiait d'une inamovibilité relative en tant que commissaire permanente pour la durée de son mandat, car elle ne pouvait être renvoyée de ce poste sans motif.

La Cour s'est dite satisfaite que l'obligation minimale d'équité procédurale ait été observée pour révoquer une nomination « à titre amovible ». Il a conclu que le décret révoquant la désignation de Mme Keen au poste de présidente était légitime.

(ii) Caractère adéquat de la désignation « à titre amovible »

Tel que mentionné, Mme Keen a plaidé que si la désignation de président était « à titre amovible », alors ce degré d'inamovibilité ne reflétait pas une indépendance adéquate, telle qu'exigée dans la Convention sur la sûreté nucléaire et conseillée pour les organismes de réglementation nucléaire de par le monde. Compte tenu du fait que la LSRN reste silencieuse sur la nature de la désignation de président, Mme Keen a allégué que la cour devait interpréter la désignation comme étant « à titre inamovible » à la lumière des obligations internationales du Canada.

Les deux parties se sont fiées à une décision de la Cour suprême du Canada portant sur la nature des tribunaux administratifs législatifs et sur la nécessité d'indépendance, soit la décision *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique*. Dans cette décision, la Cour suprême a pris en considération le degré d'indépendance requis par le président et les membres de la commission d'appel, la Liquor Appeal Board, et a fourni, dans ce contexte, des principes généraux respectant la nature des tribunaux législatifs et les rôles relatifs des appareils législatives et judiciaires du gouvernement, comme suit :

« En dernier ressort, c'est le Parlement ou la législature qui détermine la nature des relations entre le tribunal administratif et l'exécutif. Il n'est pas loisible à un tribunal judiciaire d'appliquer une règle de « common law » alors qu'il est en présence d'une directive législative claire.

« Les tribunaux administratifs [...] sont en fait créés précisément en vue de la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Pour remplir cette fonction, ils peuvent être appelés à rendre des

10. S.R. 1985, c. I-21, Article 23.

11. *Supra*, note 2 au paragraphe 73.

décisions quasi-judiciaires. On peut considérer en ce sens qu'ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l'exécutif et le judiciaire »¹².

La Cour a statué, dans ce dossier, que la loi ne comportait aucune ambiguïté laissant place à des considérations judiciaires d'indépendance en fonction des concepts généraux de justice naturelle. Ici, la législation habilitante, la Loi d'interprétation et les décrets sont clairs. Ce point était déterminant, car le Parlement a le privilège exclusif de créer des établissements publics et de fixer la portée de leurs pouvoirs.

De la même manière, la Cour fédérale n'a pas trouvé persuasif l'argument similaire fondé sur la Convention sur la sûreté nucléaire. Le juge Hughes a déclaré :

« On ne m'a présenté aucune disposition de la Convention sur la sûreté nucléaire qui aborde l'inamovibilité d'une personne désignée présidente d'une Commission, comme celle en question ici, **surtout lorsque cette personne continue d'être commissaire**. Je ne vois aucune preuve tangible dans ce point »¹³. (C'est nous qui soulignons.)

En termes clairs, Mme Keen a été démise de ses fonctions de présidente de la Commission, mais est demeurée au poste de commissaire permanent. Le Parlement a déterminé que le gouverneur en conseil ne pouvait la révoquer de son poste de commissaire sans motif.

La demande a été rejetée et le juge Hughes n'a ordonné le versement d'aucun frais.

Conclusion

Tel qu'indiqué ci-dessus, le juge Hughes a tenu compte du fait que la révocation de Mme Keen au poste de présidente de la Commission n'a pas entraîné son renvoi du poste de commissaire. Il pourrait être important de noter à cet égard que la LSRN stipule les dispositions concernant la voix prépondérante de la Commission, comme suit à l'Article 23 :

« Lors d'une réunion de la Commission ou d'une formation de la Commission, le président ou le commissaire chargé de présider la formation n'a pas le droit de voter, mais il a voix prépondérante en cas de partage ».

Par conséquent, la révocation de la désignation de président n'élimine pas la voix prépondérante d'un commissaire. En fait, la « voix » d'un président, en ce qui concerne les décisions de la Commission sur les sujets prévus par la LSRN et conformément au mandat d'un tribunal judiciaire, sert seulement à départager un vote.

Alors, de la perspective de l'indice d'indépendance nécessaire, nous pouvons conclure que la LSRN offre aux commissaires une inamovibilité adéquate, car ils servent « à titre inamovible » et ne peuvent être révoqués sans motif. La décision de la cour confirme que cette inamovibilité est offerte pour la désignation de commissaire et non pas pour la désignation de président.

12. (2001) 2 R.S.C. 781, paragraphes 22 et 24.

13. *Supra*, note 2 au paragraphe 77.

États-Unis

Jugement de la Cour suprême américaine relatif à l'applicabilité des droits de douane anti-dumping à la vente d'uranium faiblement enrichi (2009)

Cette affaire concerne la vente d'uranium faiblement enrichi (LEU) aux États-Unis pour usage en tant que combustible dans les réacteurs nucléaires de puissance commerciaux. Devant la Cour suprême des États-Unis, le requérant USEC Inc. et sa filiale *United States Enrichment Corporation* (conjointement USEC) cherchaient à faire appliquer une décision du Département américain du commerce désignant les contrats « unité de travail de séparation » (UTS) pour l'enrichissement d'uranium comme contrats de vente de marchandises et non de services, et par conséquent sujets aux taxes d'importation anti-dumping telles que mises en place par l'Article 731 de la Loi sur les droits de douane de 1930¹⁴. La Cour suprême a approuvé l'interprétation faite par le Département du commerce et sa mise en place de droits de douane anti-dumping¹⁵.

Les compagnies de fourniture de services achètent l'uranium faiblement enrichi soit par le biais d'un contrat « produit d'uranium enrichi » (EUP), que toutes les parties à l'affaire s'accordent à considérer comme « vente de marchandises » ou par un contrat « unité de travail de séparation » (UTS) où la compagnie fournit à l'entreprise d'enrichissement, l'uranium qui doit être traité. La compagnie de fourniture de service paie l'entreprise d'enrichissement pour le coût des UTS – c'est-à-dire la quantité d'énergie requise pour enrichir l'uranium à la concentration voulue d'isotope U-235. La Loi sur les droits de douane de 1930 vise à imposer des charges anti-dumping sur les marchandises étrangères vendues aux États-Unis à un prix inférieur à leur juste valeur sur le marché, mais n'impose pas de telles charges à la fourniture internationale de services¹⁶. La question posée à la Cour suprême visait à déterminer si ce processus constitue un « service » non soumis aux droits de douane anti-dumping ou constitue une vente de « marchandises » fabriquées à neuf sous la forme d'uranium enrichi.

L'*United States Enrichment Corporation*, seul enrichisseur d'uranium aux États-Unis, s'est plainte au Département du commerce que l'uranium « produit » ou « unité de travail de séparation » était vendu aux États-Unis par des entreprises d'enrichissement européennes à des prix inférieurs à leur juste valeur sur le marché, au détriment de l'industrie nationale. L'entreprise d'enrichissement française Eurodif a argumenté qu'un contrat UTS repose sur une fourniture de services d'enrichissement et n'est par conséquent pas sujet à une taxe d'importation anti-dumping sur les « marchandises ». Eurodif a souligné que les entreprises d'enrichissement n'obtiennent aucun titre sur l'uranium de départ dans les contrats UTS, au contraire d'un acheteur de marchandises.

À réception des griefs d'USEC, le Département du commerce a mené une enquête sur les pratiques d'Eurodif, qui a admis que les contrats « produits » s'assimilaient à des opérations de vente de marchandises, tout en maintenant que les contrats UTS étaient quant à eux fondés sur une fourniture de services, par conséquent non-soumis aux charges anti-dumping. Le Département en a conclu que l'uranium faiblement enrichi en provenance de la France, y compris celui vendu sur la base des contrats UTS, était vendu aux États-Unis de sa juste valeur de marché. Le Département du commerce a pris en compte plusieurs éléments avant d'arriver à cette conclusion. D'abord, le Département a estimé que, étant donné que le processus d'enrichissement d'uranium représente

14. 19 U.S.C. § 1673.

15. *United States c. Eurodif S.A.*, 129 S.Ct. 878 (2009).

16. *Ibid.* 882, 883-84.

environ 60 % de la valeur de l'uranium faiblement enrichi et transforme substantiellement l'uranium d'origine, ce même processus apporte de fait à l'uranium faiblement enrichi son « caractère essentiel ». Ensuite, les entreprises d'enrichissement exercent un contrôle sur le processus d'enrichissement et le niveau d'utilisation de l'uranium fourni. De plus, les compagnies clientes ne participent pas à ce processus et sont uniquement les acheteurs de l'uranium faiblement enrichi.

En outre, le Département a écarté l'argument selon lequel l'uranium faiblement enrichi ne devrait pas être considéré comme « vendu » du fait d'une règle de « transit », en vertu de laquelle un fournisseur de services de traitement d'une marchandise donnée ne serait pas considéré comme le fabricant ou le producteur de cette dernière dès lors qu'il n'en deviendrait pas propriétaire. D'après le Département, cette règle, qui n'est plus en vigueur et qui n'est donc plus prise en compte par la Cour suprême, s'appliquait aux cas dans lesquels le bien est vendu par le fabricant puis revendu par un exportateur ou un revendeur, et était uniquement utilisée pour déterminer quelle vente (celle d'origine ou la revente) devrait être utilisée pour calculer les charges anti-dumping. Enfin, le Département a décidé qu'il ne pouvait fonder sa décision sur la formulation utilisée dans un contrat UTS, à savoir interpréter l'accord comme une vente de services d'enrichissement, dans la mesure où suivre une telle interprétation permettrait aux parties de convertir ce qui est dans les faits une vente de biens en une vente de « services de fabrication » – au sens de fabriquer des biens manufacturés à partir de matériaux bruts –, ce qui contournerait les lois anti-dumping et exposerait les industries à des pratiques commerciales déloyales.

Eurodif a critiqué la décision devant le Tribunal de commerce international des États-Unis (*Court of International Trade* – CIT) qui a renvoyé l'affaire pour obtenir une explication de la règle de transit¹⁷. Sur le renvoi, le Département du commerce a réitéré son application de la règle et exposé son opinion selon laquelle les enrichisseurs d'uranium possèdent et détiennent la propriété de l'uranium faiblement enrichi qu'ils produisent et qu'ils exercent un contrôle total sur le processus d'enrichissement¹⁸. Le CIT a rejeté cette position, déclarant que l'argumentation du Département du commerce manquait d'éléments probatoires et était en contradiction avec la loi¹⁹. USEC a alors fait appel de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale laquelle a confirmé le jugement précédent, en affirmant que les contrats UTS ne démontrent aucune volonté d'accorder aux entreprises d'enrichissement des droits de propriété sur l'uranium enrichi ou non-enrichi²⁰. La Cour d'appel s'est également fondée sur une affaire antérieure dans laquelle elle avait accepté l'interprétation de l'administration que les contrats UTS étaient des contrats de services et non de marchandises. La Cour a accepté d'entendre de nouveau l'affaire à la lumière de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *National Cable and Telecommunications Association c. Brand X Internet Services*, 545 U.S. 967 (2005), qui a établi que le choix d'un tribunal d'adopter une interprétation raisonnable d'une formulation réglementaire ambiguë ne pouvait ensuite empêcher une agence d'adopter une autre interprétation raisonnable de la même formulation. Ici, la cour a indiqué que son rejet du premier appel n'était pas fondé sur une interprétation de la réglementation mais sur sa position que les contrats UTS sont clairement des contrats de fourniture de services, et non de vente de marchandises²¹.

17. *USEC, Inc. c. United States*, 259 F. Supp. 2d 1310 (Ct. of International Trade 2003).

18. *Eurodif*, 129 S.Ct. 885.

19. *Ibid.* 886-87.

20. *Eurodif, S.A. c. United States*, 411 F.3d 1355 (2005) (Eurodif I).

21. *Eurodif, S.A.c. United States*, 423 F.3d 1275 (2005) (Eurodif II).

La Cour suprême a quant à elle soutenu l'interprétation du Département du commerce et son imposition de droits d'importation anti-dumping. En cela, la Cour a appliqué les règles générales de la fabrication législative et a également exprimé son soutien au raisonnement de l'administration selon lequel la véritable nature de la transaction doit primer sur sa dénomination contractuelle.

La Cour suprême a observé que la législation anti-dumping autorise le Département du commerce à déterminer ce qui constitue une vente de marchandises et jugé que l'interprétation de ce dernier doit prévaloir « en l'absence d'une formulation législative exprimant clairement une intention contraire ou d'une solution excessive à une formulation ambiguë »²². La Cour a justifié que, en particulier s'agissant des législations en matière fiscale ou de régulation, « la forme doit s'effacer au profit du fond et c'est la réalité économique qui doit être soulignée »²³. La Cour suprême a illustré cette règle du « primat du fond sur la forme » au moyen d'une analogie avec un client qui apporte des chemises sales à une blanchisserie et qui achète clairement des services de nettoyage, et non des chemises propres, à l'inverse du client qui fournit du sable et de l'argent à un fabricant de puces en silicone et qui achète clairement des puces informatiques, et non des services d'amélioration du sable²⁴.

Ayant jugé que l'essence de la transaction était l'élément décisif, la Cour suprême a estimé l'interprétation du Département du commerce « raisonnable » et ce pour deux raisons. D'une part, l'acheteur d'uranium enrichi fournit « une marchandise fongible, dont la traçabilité n'est pas assurée après sa livraison à l'entreprise d'enrichissement, en échange d'un produit qui appartient à cette même entreprise d'enrichissement »²⁵. D'autre part, le processus d'enrichissement « a pour conséquence une transformation substantielle de l'uranium non-enrichi »²⁶. La Cour suprême a soutenu la position du Département du commerce selon laquelle lorsque « un matériau constitutif n'a aucune traçabilité et est fongible, sa propriété est en général considérée comme transférée », il s'agit alors d'une vente de marchandises plutôt qu'une fourniture de services²⁷. Par ailleurs, la Cour s'est montrée réticente à admettre une interprétation des contrats UTS comme ventes de services, dans la mesure où cela entraînerait des pratiques commerciales permettant d'éviter la soumission aux lois anti-dumping. La cour a noté qu'un contrat EUP même, pourtant considéré comme une vente de marchandises, pourrait être restructuré en deux transactions – « un contrat visant à acheter l'uranium non-enrichi et un autre pour l'enrichir »²⁸. Si cela était admis, selon la cour, « les contrats pour les pâtes alimentaires importées seraient remplacés par des contrats séparés pour le blé et les services de traitement du blé, [et] les importations de sweaters feraient place à des contrats séparés pour la laine et les services de tricotage »²⁹. Dans ces circonstances, la Cour suprême a estimé que la législation anti-dumping ne s'appliquerait plus qu'aux vendeurs « non-créatifs » ne restructurant pas leurs contrats en deux transactions séparées pour les matériaux bruts d'une part et les services de traitement d'autre part³⁰.

22. *Eurodif*, 129 S.Ct. 886.

23. *Ibid.* 887 (citations internes effacées).

24. *Ibid.* 888.

25. *Ibid.* 888.

26. *Ibid.* 889.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.* 890.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

Jugement de la Cour suprême sur l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour déterminer la meilleure technologie à disposition afin de minimiser les effets néfastes sur l'environnement des ouvrages de prise d'eau de refroidissement (2009)

Cette affaire concerne la réglementation prise par l'Agence de protection de l'environnement (EPA en anglais), conformément à la Loi sur la qualité de l'eau (*Clean Water Act*, ci-après CWA), sur les ouvrages de prise d'eau de refroidissement. Le requérant, Entergy Corp, a demandé devant la Cour suprême des États-Unis, la révision d'une décision de la Cour d'appel pour le deuxième circuit ayant rejeté la réglementation d'EPA, basée sur le paragraphe 316(b) du CWA³¹, qui autorise l'utilisation de l'analyse coûts-avantages pour déterminer la meilleure technologie à disposition afin de minimiser les effets néfastes sur l'environnement des ouvrages de prise d'eau de refroidissement. La Cour suprême a annulé la décision de la Cour pour le deuxième circuit pour ce qui est de la permission des analyses coûts-avantages, et a renvoyé l'affaire³².

Les centrales électriques, y compris celles possédées par les requérants, utilisent des ouvrages de prise d'eau de refroidissement pour refroidir leurs installations. Les structures puisent l'eau des sources à proximité, mais peuvent endommager l'environnement, en particulier à cause des répercussions que peuvent avoir leurs composantes mécaniques sur la vie aquatique. L'EPA, conformément au CWA, édicte des réglementations pour déterminer la meilleure technologie existante afin de minimiser les effets néfastes des ouvrages de prise d'eau de refroidissement sur l'environnement. Alors que ces réglementations étaient prises au cas par cas depuis des années, en 2001, l'EPA a émis la première de plusieurs réglementations censée gouverner de nombreux nouveaux ouvrages de prise d'eau de refroidissement³³. Ces réglementations exigent des nouvelles installations, absorbant plus de 10 millions de gallons par jour, qu'elles restreignent leur consommation au niveau qui pourrait être atteint par un « système de refroidissement en cycle fermé ». Ces réglementations prévoient des méthodes alternatives de mise en conformité pour les installations absorbant 2 à 10 millions de gallons par jour³⁴.

Par la suite, en 2004, l'EPA a émis sa seconde phase de réglementation ; ces réglementations, les règles « phase II », s'avèrent le point controversé dans cette affaire³⁵. Les règles de la « phase II » s'appliquent à des installations existantes qui sont des sources ponctuelles, dont la fonction première est la production et la transmission d'électricité, et dont la consommation d'eau dépasse 50 millions de gallons par jour. Ces réglementations exigent des installations sujettes à leur application, qu'elles répondent aux nouvelles normes de rendement nationales pour la réduction des répercussions sur la vie aquatique. En adoptant ces nouvelles règles, l'EPA a refusé d'exiger l'implantation de systèmes de refroidissement en cycle fermé, comme requis dans les réglementations de la première phase, permettant au lieu de cela aux installations d'employer un mélange de technologies « disponibles dans le commerce et économiquement réalisables » afin d'atteindre les objectifs de la réglementation. Le raisonnement qui a conduit à cette décision a pris en considération d'une part les coûts très élevés qu'engendrerait une conversion des installations existantes face à la possibilité d'utiliser d'autres technologies valides pour répondre aux nouveaux standards, et d'autre part le fait que l'implantation de systèmes de

31. 33 U.S.C. § 1326(b).

32. *Entergy Corp. c. Riverkeeper, Inc.*, 129 S.Ct. 1498 (1^{er} avril 2009).

33. *National Pollutant Discharge Elimination System: Regulations Addressing Cooling Water Intake Structures for New Facilities*, 66 Fed. Reg. 65256 (18 décembre 2001).

34. *Entergy*, 129 S.Ct. 1503.

35. *National Pollutant Discharge Elimination System--Final Regulations to Establish Requirements for Cooling Water Intake Structures at Phase II Existing Facilities*, 69 Fed. Reg. 41576 (9 juillet 2004).

refroidissement en cycle fermé réduirait la capacité en production d'électricité, requérant la construction d'installations additionnelles pour répondre aux besoins en électricité³⁶. L'EPA a ainsi conclu que les avantages tirés de la mise en conformité avec les standards nationaux de rendement grâce à des méthodes autres que celle des systèmes de refroidissement en cycle fermé pouvaient produire des résultats similaires à moindre coût.

La phase II de réglementation a également permis la délivrance d'autorisations spéciales par rapport aux standards nationaux de rendement si une installation peut démontrer que les coûts de mise en conformité sont significativement plus importants que ceux envisagés par l'EPA, ou que les coûts de mise en conformité seraient significativement plus élevés que les avantages tirés³⁷.

Les États défendeurs et les groupes environnementaux ont contesté les réglementations d'EPA devant la Cour fédérale, et la Cour d'appel pour le deuxième circuit a renvoyé les réglementations à EPA. La Cour a considéré que les seules manières dont EPA pouvait prendre en compte les coûts sous le paragraphe 316(b) du CWA étaient (1) en déterminant si les coûts pour y remédier pourraient être « raisonnablement supportés » par l'entreprise et (2) en déterminant quelles technologies alternatives sont les plus rentables³⁸. Cependant, la Cour a statué que le paragraphe 316(b) ne permet pas une analyse coûts-avantages qui comparerait les coûts et avantages de différentes décisions et choisirait le résultat avec l'avantage net le plus important³⁹. La Cour a soutenu que la divergence concernant la disposition coûts-avantages contenue dans les différentes réglementations était illégale et a renvoyé à EPA pour clarification afin de savoir si cette disposition implique l'interdiction de l'analyse coûts-avantages ou implique une analyse de rentabilité.

La Cour suprême a confirmé la confiance d'EPA en l'analyse coûts-avantages pour déterminer les standards nationaux de rendement et pour permettre des divergences de coûts-avantages par rapport à ces standards. En se faisant, la Cour a appliqué les règles générales d'interprétation de la loi et le standard *Chevron* de déférence accordé à l'interprétation légale raisonnable d'une agence sous la jurisprudence de la Cour⁴⁰.

La Cour a tout d'abord reconnu que la disposition relative à « la meilleure technologie à disposition » comportait plus d'une interprétation vraisemblable. Alors que la Cour pour le deuxième circuit a insinué que les installations devaient employer « la technologie qui permette la réduction maximale des répercussions néfastes sur l'environnement à un coût pouvant être raisonnablement supporté par l'industrie », une autre interprétation raisonnable est que la phrase fasse référence à la technologie « qui le plus efficacement produit un certain bien »⁴¹. La Cour a également observé que la phrase « meilleure technologie existante pour minimiser les effets néfastes sur l'environnement » incluait un langage subjectif – les mots « meilleurs » et « minimiser » – de telle sorte qu'elle ne prohibe pas clairement une analyse coûts-avantages⁴².

36. *Entergy*, 129 S.Ct. 1503.

37. *Ibid.* 1504-05.

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 843-844, 104 S.Ct. 2778 (1984).

41. *Entergy*, 129 S.Ct. 1505-08.

42. *Ibid.* 1506.

La Cour a alors passé en revue d'autres standards de limitations d'effluents utilisées au regard du CWA au cours de l'histoire de l'acte : (1) la meilleure technologie de contrôle praticable, (2) la meilleure technologie à disposition économiquement réalisable, (3) la meilleure technologie de surveillance des agents polluants conventionnels, (4) la meilleure technologie de contrôle démontrée disponible et (5) la meilleure technologie pour minimiser les effets néfastes sur l'environnement⁴³. La Cour a noté que bien que seulement deux des premiers quatre tests autorisent l'analyse coûts-avantages, les quatre premiers tests permettent un certain degré de prise en considération du coût⁴⁴. Les défenseurs ont argué du fait que le silence du paragraphe 316(b) relatif aux analyses coûts-avantages signifiait nécessairement qu'une telle analyse était prohibée. La Cour a cependant tenu le raisonnement suivant : si le silence de la loi prohibe l'analyse coûts-avantages, alors il doit également et nécessairement prohiber toute considération relative aux coûts, quelle qu'elle soit, ce qui ne pouvait pas logiquement et raisonnablement être le cas⁴⁵. En soulevant cet argument, la Cour s'est appuyée sur la proposition selon laquelle, sous le schéma de déférence du *Chevron*, le fait qu'il ne soit pas exigé d'une agence qu'elle fasse quelque chose ne signifie pas qu'il lui est interdit de le faire⁴⁶. Au regard de toutes ces considérations, la Cour a conclu que l'interprétation par EPA du CWA autorisant les analyses de coûts-avantages était raisonnable, et par là même autorisée.

Le Cour a également examiné la définition par EPA des standards de rendement nationaux, qui prend en considération les coûts du refroidissement en cycle fermé et les technologies alternatives, en plus d'une estimation de l'avantage monétaire approximatif pour réduire les répercussions sur la vie aquatique⁴⁷. La Cour a considéré que ces considérations prouvent que la pratique d'EPA de faire la balance entre les coûts et les avantages est un « exercice raisonnable et légitime de son pouvoir discrétionnaire »⁴⁸. EPA a interprété le paragraphe 316(b) dans une perspective historique pour permettre un certain degré d'analyse coûts-avantages, concluant en 1977 que la section ne nécessite pas l'emploi d'une technologie « dont le coût est tout à fait disproportionné aux avantages environnementaux qui seraient obtenus »⁴⁹.

Finalement, la Cour a conclu que la Cour pour le deuxième circuit, avait confirmé dans une action séparée les réglementations de la « phase I », et que, dans cette affaire, même les défenseurs avaient admis que le CWA ne devait pas être interprété comme allant jusqu'à exiger des installations qu'elles dépensent des milliards de dollars en technologies de refroidissement de pointe qui auraient peu de bienfaits sur l'environnement⁵⁰.

43. *Ibid.* 1506-08.

44. *Ibid.* 1508.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.* 1509.

48. *Ibid.* 1509.

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

France

Arrêt du Conseil d'État rejetant les recours des ONG environnementales contre le Décret autorisant la création de l'EPR à Flamanville⁵¹ (2009)

Le 23 avril 2009, le Conseil d'État a rendu sa décision à l'occasion des recours en annulation intentés par trois associations de défense de l'environnement⁵² contre le Décret autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3 (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79).

Ce décret fixe notamment les caractéristiques de l'installation et le délai de sa mise en service. Il précise également les conditions dans lesquelles l'installation doit être conçue et exploitée pour garantir sa sûreté.

Les principaux motifs mis en avant par les associations étaient les suivants :

- 1) L'étude d'impact jointe au dossier de demande d'autorisation aurait été insuffisante au regard des dispositions de l'Article R.122-3 du Code de l'environnement. Les associations soutenaient que l'étude d'impact aurait été insuffisante dans la description d'une part, des effets directs du projet, notamment s'agissant de l'impact des effluents liquides de tritium et d'autre part, des effets indirects du projet, en particulier la gestion et l'impact environnemental des déchets nucléaires.
- 2) Le décret contesté méconnaîtrait les objectifs de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, modifiée, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ainsi que le droit à la participation du public consacré par la Convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dans la mesure où le débat sur l'opportunité du projet d'EPR aurait été clos dès l'intervention de la Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, avant la tenue du débat public (19 octobre 2005 au 18 février 2006) et de l'enquête publique (15 juin au 31 juillet 2006).
- 3) La décision contestée violerait les dispositions de l'Article 29 de la Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (TSN), en particulier l'absence de présentation des garanties de provisions requises pour le démantèlement.

Au cours de l'audience d'examen des requêtes du 8 avril 2009, le Rapporteur public a fait part de ses conclusions, qui rappellent que c'est la première fois que le Conseil statue sur un Décret d'autorisation d'installation nucléaire de base (INB) pris en application de l'Article 29 de la Loi TSN.

51. Aimablement porté à notre connaissance par Christophe Loy, Directeur adjoint et Fiona Geoffroy, Conseiller juridique, tous deux au sein du Service juridique, Production et Ingénierie, Électricité de France (EDF). Les opinions exprimées dans ce résumé sont uniquement celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'EDF.

52. Association France nature environnement, Réseau sortir du nucléaire en liaison avec le Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire – CRILAN et Greenpeace France.

Le Rapporteur public a examiné les moyens relatifs à la procédure de consultation du public. Elle a ainsi écarté le moyen concernant les stipulations de l'Article 6, paragraphe 4 et de l'Article 8 de la Convention d'Aarhus dont il a déjà été jugé qu'elles étaient dépourvues d'effet direct dans l'ordre juridique interne. De même, l'invocation des objectifs de l'Article 6.2 de la Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement serait inopérante, dès lors que cette directive ne concerne que les « plans et programmes », catégorie à laquelle n'appartient pas un décret autorisant une INB. De même encore, dès lors que le projet a fait l'objet d'une étude d'impact complète qui a été soumise au public avant la délivrance de l'autorisation contestée, le moyen tiré de la prétendue violation de la Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985, modifiée, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, serait lui aussi inopérant.

Le Rapporteur public a ensuite examiné l'éventuelle violation des dispositions de l'Article 7 de la Charte de l'environnement. Elle a estimé que les dispositions applicables au déroulement de l'enquête publique et au débat public assurent la mise en œuvre du principe de participation du public consacré par l'Article 7 de la Charte et lui donnent une portée concrète. En l'espèce, le fait que certaines autorités aient annoncé la réalisation d'une tranche EPR sur le site de Flamanville n'a pas eu pour effet de priver le débat public et l'enquête publique de leur portée.

En outre, le Rapporteur s'est penché sur les moyens touchant à la composition du dossier d'enquête publique et sa prétendue insuffisance. À cet égard, elle a considéré que l'étude d'impact comporte une évaluation de l'impact du projet sur les rejets de tritium, et analyse de façon détaillée les effets sur la santé de ces rejets, en retenant que les doses estimées sont très inférieures aux limites prévues par le code de la santé publique. Elle a également relevé que les déchets font l'objet d'une analyse minutieuse et précise. Le Rapporteur public a donc proposé au Conseil d'État d'écarter ce moyen.

Enfin, le dernier moyen pose la question du contrôle exercé par le Conseil d'État sur l'appréciation à laquelle s'est livrée le Premier Ministre en autorisant la création d'une INB sur le fondement de l'Article 29 de la Loi du 13 juin 2006. Cette dernière « a nettement enrichi le cadre dans lequel peut être autorisée la création d'une INB, si l'on rapproche son Article 29 de l'Article 3 du Décret du 11 décembre 1963, qui constituait jusqu'alors le fondement des autorisations. Le Décret de 1963 décrivait en effet de façon minutieuse des règles de compétence et de procédure, mais n'instituait nulle condition de fond à la légalité de la délivrance de l'autorisation ».

Le I de l'Article 29 de la Loi TSN dispose désormais que l'autorisation de création d'une INB :

« ne peut être délivrée que si, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation ainsi que les principes généraux proposés pour le démantèlement ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour leur entretien et leur surveillance après leur arrêt définitif selon les modalités définies au VI, sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour les intérêts mentionnés au I de l'Article 28. L'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières de l'exploitant qui doivent lui permettre de conduire son projet dans le respect de ces intérêts, en particulier pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation [...] ».

Le Rapporteur public en déduit que les termes retenus par le législateur en 2006 semblent commander une évolution du contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État « sur la pesée des divers intérêts par l'administration, au regard notamment de la protection de l'environnement ». Elle a ensuite examiné le moyen touchant aux capacités financières d'EDF, celles-ci étant présentées comme insuffisantes pour faire face notamment au coût de démantèlement. Se référant aux pièces du dossier, et notamment le « document de référence EDF 2006 », le Rapporteur public considère qu'EDF a justifié de capacités financières suffisantes et a notamment prévu que des actifs destinés à couvrir ses engagements nucléaires de long terme soient affectés dans des fonds dédiés.

Dans sa décision du 23 avril 2009, le Conseil d'État, a suivi l'ensemble des recommandations formulées par le Rapporteur public, en rejetant les trois requêtes formées à l'encontre du Décret du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3.

Travaux législatifs et réglementaires nationaux

Belgique

Radioprotection

Amendements à la loi relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (2009)

Deux amendements¹ à cette loi méritent d'être notés :

Le premier amendement modifie le financement des activités de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) dans la mesure où une partie des frais de fonctionnement est transformée en ressource d'origine fiscale. En plus de ces ressources fiscales, des frais de fonctionnement et des amendes administratives, le financement peut s'opérer par le biais de donations, de legs et d'autres modes de financement.

Un autre amendement fournit une base légale à la délégation de certaines activités à Bel V, une filiale d'ANCF. Bel V remplit, sous la responsabilité d'ANCF, des tâches spécifiques détaillées à l'article 28 de la Loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Ces tâches sont entièrement ou partiellement liées à la surveillance continue de la bonne marche des missions assignées aux services de contrôle physique que le gestionnaire a l'obligation de mettre en place. Elles sont également liées à l'octroi d'autorisations pour les nouvelles installations et à l'approbation de certaines décisions du service de contrôle physique.

S'agissant du transport des produits fissiles spéciaux, ANCF peut confier à Bel V la surveillance continue du chargement, du transport et de la livraison de ces produits.

Transport de matières radioactives

Règlement sur l'importation, le transport et l'exportation de substances radioactives (2009)

Le Décret royal du 24 mars 2009² remplace l'ancien chapitre IV du Décret royal du 20 juillet 2001 concernant l'importation, l'exportation, le transport et la distribution des substances radioactives. Il transpose la Directive du Conseil 2006/117/Euratom du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé.

Pour les substances radioactives qui ne sont pas couvertes par la Directive 2006/117/Euratom, le Décret royal simplifie les règles applicables à l'importation. Il dispose que « les autorisations exigées

1. Loi du 22 décembre 2008, publiée le 29 décembre 2008 et entrée en vigueur le 1er janvier 2009.

2. Publié le 17 avril 2009 et entré en vigueur le 27 avril 2009.

par les anciennes réglementations sont remplacées par une immatriculation de l'importateur, une absence d'exigence d'autorisation pour l'importation des sources non-scellées sous condition d'immatriculation, l'utilisation du document 1493/93 en tant que seule licence d'importation de sources scellées à partir d'autres États membres de l'UE, l'approbation du rapport trimestriel exigé par le Règlement 1493/93 en lieu et place des rapports mensuels. Les sources scellées provenant de l'extérieur de l'UE et les matières fissiles sont aussi assujetties à une licence d'importation ».

Brésil

Réglementation générale

Nouvelle stratégie nationale de défense (2008)

L'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est réaffirmée dans la nouvelle Stratégie nationale de défense, approuvée par le Décret n° 6.703 du 18 décembre 2008³, qui considère comme priorité stratégique la possession par le Brésil d'une flotte de sous-marins nucléaires afin de protéger ses eaux territoriales et plates-formes d'exploitation pétrolière. À cet effet, l'objectif de la Marine brésilienne est de mettre en service son premier sous-marin à propulsion nucléaire d'ici à 2020.

Concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire, les engagements de la Stratégie nationale de défense disposent : « Le Brésil s'est engagé, en vertu de la Constitution fédérale, ainsi que du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) à n'utiliser l'énergie nucléaire qu'à des fins strictement pacifiques ».

Elle affirme en outre la nécessité de développer et de maîtriser la technologie nucléaire. Le Brésil tentera de garantir l'accès au développement de l'énergie nucléaire. Cependant, le Brésil n'adhèrera pas aux amendements au TNP destinés à renforcer les restrictions du Traité, tant que les puissances nucléaires n'avancent dans leur propre engagement au titre du Traité leur désarmement nucléaire.

République de Corée

Gestion des déchets radioactifs

Loi sur la gestion des déchets radioactifs (2009)

Une traduction en anglais non officielle de la Loi est reproduite à la suite de ce chapitre

Une nouvelle loi coréenne consacrée à la gestion des déchets radioactifs est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (Code 9016). L'objectif de cette loi est d'unifier le grand nombre de lois et codes en vigueur relatifs aux déchets radioactifs et de mettre en œuvre des politiques homogènes et efficaces dans ce domaine.

3. Publiée au Journal officiel du 19 décembre 2008.

La loi comprend six chapitres consacrés aux règles générales, à la prise de décision, à la gestion des déchets radioactifs, à la coopération dans ce domaine, à l'établissement de fonds de financement des projets de gestion des déchets et un chapitre final dédié aux règles complémentaires. En vertu de cette loi, le 2 janvier 2009, la Compagnie coréenne de gestion des déchets radioactifs (KRMC) a été établie en tant qu'agence gouvernementale indépendante pour une gestion sûre et efficace des déchets radioactifs générés en Corée. Elle sera en charge de la construction et de l'exploitation d'une installation d'évacuation pour les déchets radioactifs d'activité basse et intermédiaire, de la gestion du combustible usé et d'activités liées à la recherche.

Est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, l'Ordonnance présidentielle relative à la loi sur la gestion des déchets radioactifs (mesure 21181, adoptée le 24 décembre 2008). Elle décrit la mise en œuvre de la loi en détail, ses dispositions principales concernant le transport, les procédures et méthodes de gestion des déchets radioactifs, l'affectation des coûts, ainsi que la gestion et l'exploitation du fonds de gestion des déchets radioactifs.

États-Unis

Régime des installations nucléaires

Exigences de sécurité pour les réacteurs de puissance (2009)

Le 27 mars 2009, la Commission de la réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission – NRC*) a publié des amendements à ses exigences de sécurité pour les nouveaux exploitants⁴. La réglementation est entrée en vigueur le 26 mai 2009, et la mise en conformité pour les réacteurs autorisés en cours d'exploitation est exigée pour le 31 mars 2010.

La nouvelle réglementation a été publiée pour réhausser les exigences de sécurité, en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. Elle codifie notamment les exigences similaires à celles imposées aux titulaires d'une licence pour les réacteurs de puissance autorisés à travers une série de 4 ordonnances émises à destination des titulaires de licence en 2002 et 2003⁵.

En plus d'examiner et de réviser les exigences actuelles de sécurité pour les centrales nucléaires, un certain nombre de nouvelles exigences en matière de sécurité sont incluses dans la réglementation amendée. Les titulaires d'une licence sont maintenant dans l'obligation de gérer et d'évaluer les conflits potentiels entre les activités liées à la sécurité et les autres activités de l'installation qui pourraient compromettre la sécurité ou la sûreté de l'installation⁶. L'amendement ajoute par ailleurs un nouvel article qui impose de nouvelles exigences pour les titulaires d'une licence qui proposent d'utiliser un combustible à oxydes mixtes (MOX) d'une concentration égale ou inférieure à 20 % afin de protéger le combustible MOX de vol ou de détournement.

4. Exigences de sécurité pour les centrales électriques, 74 Fed. Reg. 13926 (27 mars 2009).

5. EA-02-026, « Ordonnance sur les mesures compensatoires provisoires », publiée le 25 février 2002 (4 mars 2002 ; 67 Fed. Reg. 9792) ; EA-02-261, « Ordonnance sur l'autorisation d'accès », publiée le 7 janvier 2003 (13 janvier 2003, 68 Fed. Reg. 1643) ; EA-03-039, « Ordonnance relative aux exigences de formation du personnel de sécurité et de qualification », publiée le 29 avril 2003 (7 mai 2003; 68 Fed. Reg. 24514); EA-03-086, Ordonnance « Revised Design Basis Threat Order » publiée le 29 avril 2003 (7 mai 2003 ; 68 Fed. Reg. 23517).

6. 10 C.F.R. § 73.58.

De manière encore plus significative, un nouveau règlement a été publié imposant des mesures de sécurité pour Internet. La Section 73.54 a tenté de s'assurer que les calculateurs numériques et les systèmes et réseaux de communication seraient adéquatement protégés contre les attaques cybers incluant la menace établie au paragraphe 73.1(a)(1)(v). L'article dispose que les nouvelles applications devront inclure les plans relatifs à la sécurité des réseaux et requiert par ailleurs des titulaires d'une autorisation d'exploitation qu'ils soumettent à la NRC les plans relatifs à la sécurité des réseaux pour examen et approbation d'ici à novembre 2009.

Les amendements créent également de nouvelles exigences pour les titulaires d'une licence qui doivent développer et maintenir des stratégies de prévention et des procédures de réponse pour les potentiels ou actuels crashes d'avions. Une nouvelle section, paragraphe 50.55 (hh) crée un cadre d'application pour les exigences de la NRC relatives aux actions préparatoires devant être prises dans le cas d'une attaque aérienne potentielle ou avérée et les stratégies de prévention applicables à la perte de larges parties de l'installation du fait d'un incendie ou d'une explosion résultant d'un événement de référence ou hors dimensionnement.

De plus, les amendements ont mis à jour les exigences de la NRC relatives aux autorisations d'accès aux programmes⁷. La réglementation inclut les nouvelles exigences pour les individus ayant des moyens électroniques pouvant avoir un impact néfaste sur la sûreté de l'installation, sa sécurité, ou la préparation en cas d'urgence et le perfectionnement des standards d'évaluations psychologiques. Elle instaure également des critères accrus en matière d'observation comportementale, ainsi que des réinvestigations sur le casier judiciaire pour tout individu ayant un accès libre et des réévaluations psychologiques tous les cinq ans pour certaines fonctions.

L'Appendice B de la partie 73 inclut les modifications des exigences relatives à la formation et aux programmes de qualification. Celles-ci incluent les exigences additionnelles pour le personnel armé comme désarmé, devant répondre à des conditions physiques minimum, correspondant à leurs fonctions. Les autres exigences complémentaires comprennent un âge minimum de 18 ans pour les officiers de sécurité non armés (la réglementation continue d'exiger d'avoir au moins 21 ans pour pouvoir être un officier de sécurité armé), une augmentation des scores minimum de qualification pour les tests exigés par les plans d'entraînement et de formation, une augmentation des exigences de qualification pour les formateurs en sécurité, des exigences de certification des armuriers, des exigences de programme pour les formations en entreprise et une qualification obligatoire pour les exercices et les responsables d'exercices.

En conclusion, la nouvelle réglementation impose des perfectionnements de sécurité physique, incluant l'exigence que les systèmes central et secondaire d'alarme aient des capacités fonctionnelles équivalentes⁸. La réglementation a également ajouté des exigences selon lesquelles les nouveaux titulaires d'une licence devront installer le second système d'alarme à l'intérieur d'un site protégé, s'assurer que la station est résistante aux balles, et limiter la visibilité de la station depuis le périmètre de l'aire protégée. En conclusion, les améliorations comprennent l'installation de systèmes d'approvisionnement de secours en électricité sans coupure pour les équipements de détection et d'évaluation, des capacités d'enregistrement vidéo, et de nouvelles exigences relatives à la protection de l'installation contre les véhicules flottants.

7. 10 C.F.R. § 73.56.

8. 10 C.F.R. § 73.55(i).

Amendement aux règles de la NRC relatives à l'évaluation de la chute d'un avion de ligne sur une installation (2009)

La Commission de la réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission – NRC*) a amendé ses réglementations afin d'exiger des demandeurs d'autorisations de construction de centrales nucléaires et de nouvelle conception de réacteurs qu'ils exécutent une évaluation des effets sur une installation de même conception de l'impact d'un avion de ligne de grande taille. Ces amendements imposent au demandeur d'utiliser des analyses réalistes pour identifier et intégrer les éléments de conception et capacités de fonctionnement permettant d'assurer, avec un nombre limité d'actions de la part de l'exploitant, que le cœur du réacteur conserve une température basse ou que l'enceinte de confinement reste intacte et que l'intégrité du circuit de refroidissement du combustible irradié ou de la piscine de désactivation du combustible irradié soit maintenue. De plus, ces modifications contiennent des conditions posées à toute modification des éléments de conception et capacités fonctionnelles qui servent à prévenir ou limiter les effets de la chute d'un avion.

L'acte final⁹ fournit une description des caractéristiques de l'avion de ligne qui doivent être utilisées pour mettre en œuvre l'évaluation sur la conception des effets de l'impact d'un avion de ligne de grande taille. Des documents d'assistance contiendront des informations détaillées sur les paramètres d'impact des avions. Cette information détaillée sera uniquement mise à disposition de ceux y ayant un intérêt et qui remplissent les exigences de la NRC relatives à l'accès à de tels documents.

L'objectif de cette règle est d'exiger des concepteurs de centrales nucléaires à effectuer une évaluation rigoureuse de la conception pour identifier les éléments de conception et les capacités fonctionnelles susceptibles de fournir une protection additionnelle pour supporter les effets de la chute d'un avion de ligne.

Gestion des déchets radioactifs

Dose standard après 10 000 ans pour le stockage de déchets hautement radioactifs à Yucca Mountain (2009)

Le 13 mars 2009, la Commission de la réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission – NRC*) a amendé ses règlements relatifs au stockage des déchets hautement radioactifs, au dépôt proposé à Yucca Mountain, dans le Nevada, pour mettre en œuvre les standards révisés de l'Agence de protection de l'environnement (*U.S. Environmental Protection Agency's (EPA)*) pour les doses qui pourraient se rencontrer après 10 000 ans mais à l'intérieur de la période de stabilité géologique¹⁰. L'amendement est entré en vigueur le 13 avril 2009.

La Loi sur la politique énergétique (*The Energy Policy Act*) de 1992¹¹ exige que les critères techniques de la NRC soient compatibles avec les standards d'EPA pour le dépôt géologique à l'emplacement de Yucca Mountain. EPA a publié une règle finale le 15 octobre 2008, en réponse à la

9. L'acte final a été publié au Registre fédéral et entre en vigueur le 13 juillet 2009. Il est disponible en anglais à l'adresse <http://edocket.access.gpo.gov/2009/pdf/E9-13582.pdf>.

10. Mise en œuvre d'une dose standard après 10 000 ans, 74 Fed. Reg. 10,811 (13 mars 2009); Standards de santé publique et de protection de l'environnement contre les rayonnements pour Yucca Mountain, Nevada, 73 Fed. Reg. 61, 256 (15 octobre 2008).

11. Pub. L. 102-486.

décision de la Cour d'appel pour le circuit du District de Columbia¹² qui a partiellement évacué les règles promulguées antérieurement par EPA. La règle de 2008 établit une dose standard de 1 mSv/an (100 mrem/an) pour la période de 10 000 à 1 million d'années suivant le stockage des déchets. Le standard pour la période allant jusqu'à 10 000 ans n'a pas été inquiété par la Cour fédérale et est restée 0.015 mSv/an (15 mrem/an).

La dernière réglementation de la NRC fait plusieurs choses. En premier lieu, elle incorpore la dose d'EPA 1 mSv/an (100 mrem/an) sur la période 10 000 à un million d'années aux standards relatifs à la protection individuelle et aux intrusions humaines¹³. En second lieu, elle adopte les spécifications d'EPA relatives à la moyenne arithmétique servant de base pour déterminer la conformité avec la dose limite après 10 000 ans¹⁴. Troisièmement, elle adopte les exigences d'EPA pour l'évaluation des performances que le Département de l'énergie (*U.S. Department of Energy*) doit utiliser pour évaluer le fonctionnement du dépôt pour la période commençant à 10 000 ans. La NRC adopte également les contraintes d'EPA pour l'inclusion de l'activité sismique et ignée, le changement climatique et la corrosion générale, dans l'évaluation de la performance pour la période démarrant à 10 000 ans. Enfin, la réglementation adopte les spécifications d'EPA relatives aux facteurs de pondération à utiliser pour estimer les expositions potentielles du public aux radiations¹⁵.

En outre, la nouvelle réglementation ajoute une discussion concernant la mise en œuvre de la dose effective totale équivalente (*total effective dose equivalent [TEDE]*) au 10 C.F.R. § 63.102(o) afin de clarifier que les facteurs d'EPA relatifs aux facteurs de pondération devraient être utilisés pour les calculs des doses pour les travailleurs et le public. La définition du TEDE a également été revue pour la rendre compatible avec la définition du TEDE fournie au 10 C.F.R. Part 20.

En conclusion, la réglementation requiert du Département de l'énergie de décrire les effets du changement climatique en présumant des conditions climatiques constantes dans le temps. Cette analyse devrait commencer pour la période courant de 10 000 ans après le dépôt des déchets, jusqu'à la période de stabilité géologique.

Règlements relatifs au commerce nucléaire (incluant la non-prolifération)

Changements réglementaires pour mettre en application le Protocole additionnel à l'Accord USA/AIEA relatif aux garanties (2008)

Le 23 décembre 2008, la Commission de la réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission – NRC*) a émis un règlement amendant sa réglementation afin de mettre en œuvre le Protocole additionnel à l'Accord entre les États-Unis et l'Agence internationale de l'énergie atomique pour l'application de garanties aux États-Unis (Protocole additionnel¹⁶). L'amendement est entré en vigueur le 23 décembre 2008.

12. *Institut de l'énergie nucléaire c. Agence de protection de l'environnement (Nuclear Energy Institute v. Environmental Protection Agency)*, 373 F.3d 1251 (D.C. Cir. 2004).

13. 10 C.F.R. § 63.311 et § 63.321.

14. 10 C.F.R. § 63.303.

15. 10 C.F.R. § 63.102(o).

16. Changements réglementaires pour mettre en œuvre le Protocole additionnel à l'Accord entre USA/AIEA relatif aux garanties, 73 Fed. Reg. 78, 599 (23 décembre 2008).

La loi relative à la mise en œuvre du Protocole additionnel des États-Unis attribue au Président la responsabilité de la mise en œuvre de la Loi ainsi que du Protocole additionnel. Le Président a donc émis un Décret-loi 13458¹⁷, qui, entre autres choses, transfère à la NRC la responsabilité pour la mise en œuvre du Protocole additionnel au sein de la NRC et pour les bénéficiaires des accords étatiques. Le Protocole additionnel exige des États-Unis qu'ils fassent état des diverses activités liées au cycle du combustible nucléaire à l'Agence internationale de l'énergie atomique, et sur requête, qu'ils fournissent accès à l'AIEA à ces activités aux États-Unis. Le Protocole exclut les sites, informations et activités jugées par le Gouvernement des États-Unis comme d'importance directe à la sécurité nationale.

Le Protocole additionnel exige des États-Unis qu'ils fournissent à l'AIEA des informations ou l'accès aux activités précédemment non couvertes par l'Accord, incluant les suivantes :

- (1) Information sur l'accès aux sites liés au cycle du combustible nucléaire pour lesquels l'accès n'est pas déjà fourni par l'Accord relatif aux garanties (*the Safeguards Agreement*). Ces catégories d'endroits incluent les mines d'uranium et les installations de stockage de minerai concentré ;
- (2) information et accès à tous les bâtiments, à tout moment, sur les sites d'installations sélectionnées par l'AIEA à partir de la liste des installations autorisées ;
- (3) accès à la location d'échantillons environnementaux sur les sites, où un tel échantillonnage est spécialement autorisé par le Gouvernement américain ;
- (4) information sur la recherche et le développement et les activités de fabrication relatives au cycle du combustible nucléaire ;
- (5) augmentation des rapports sur les exports et imports d'équipements spécifiques aux matériaux non nucléaires.

Règle amendant les Règlements sur la protection des informations relatives aux garanties (2008)

Le 24 Octobre 2008, la Commission de la réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission – NRC*) a publié des amendements à sa réglementation sur la protection des informations relatives aux garanties (*Safeguards Information – SGI*) contre les révélations accidentelles et les divulgations faites sans autorisation¹⁸. Ces amendements sont entrés en vigueur le 23 février 2009.

Les informations relatives aux garanties (SGI) sont une catégorie spéciale d'informations sensibles, non secrètes, nécessitant d'être protégées contre les divulgations non autorisées, instituée par la Section 147 de l'Acte sur l'énergie atomique de 1954 (*Atomic Energy Act [AEA]*). Bien que les SGI soient considérées comme des informations sensibles non secrètes, elles sont traitées et protégées d'une manière similaire à des informations classées sécurité nationale (*Classified National Security information*) plutôt que comme d'autres informations sensibles non secrètes (informations en matière commerciale et de confidentialité). La Commission a codifié les mesures spécifiques requises pour la protection et l'accès aux SGI au Chapitre 73 de son règlement. Ces exigences s'appliquent à toute SGI détenue par toute personne, titulaire ou non d'une licence de la Commission, qui produit, reçoit, ou

17. Décret-loi n°13, 458, 73 Fed. Reg. 7181 (8 février 2008).

18. Protection des informations relatives aux garanties, 73 Fed. Reg. 63, 546 (24 octobre 2008).

acquiert une SGI. Tout accès individuel requiert à la fois un « besoin fondé de connaître » l'information et une autorisation basée sur un contrôle approprié des antécédents.

Des exemples de types d'informations désignées comme étant des SGI incluent les plans de protection physique pour le titulaire d'une licence d'exploitation, les caractéristiques de conception du système de protection physique d'un titulaire de licence, et les procédures opérationnelles pour l'organisation de la sécurité physique du titulaire de la licence.

La protection inadéquate d'une SGI, ce qui inclut les divulgations non autorisées, peut donner lieu à des sanctions civiles. Par ailleurs, une violation délibérée de tout règlement ou ordonnance relatifs aux SGI est un crime passible de sanctions pouvant donner lieu à des amendes, une peine d'emprisonnement, voire les deux, comme indiqué au paragraphe 223 de l'AEA.

Le règlement tel qu'amendé comprend les révisions suivantes concernant les exigences relatives aux SGI existantes :

- (1) une définition révisée de l'expression « besoin de connaître » comme exposée dans le 10 C.F.R. § 73.2 ;
- (2) des prises d'empreintes digitales plus étendues, et des procédures de vérification des casiers judiciaires pour des catégories plus larges d'individus ayant accès à des SGI ;
- (3) l'exigence d'une vérification des antécédents pour déterminer la loyauté et le sérieux des personnes qui auront accès aux SGI ;
- (4) un champ d'application plus large de la partie 73 afin d'inclure une catégorie additionnelle à celle des titulaires de licence, avec les vendeurs, les requérants et les détenteurs de certificats ;
- (5) une plus large catégorie d'informations couvertes par la définition d'une SGI, ainsi qu'une plus large catégorie d'informations, décrites aux paragraphes 73.22 et 73.23 afin d'inclure les mesures détaillées relatives à la sécurité, les scénarios des plans d'urgence, les vulnérabilités non corrigées, et les informations concernant la formation et la qualification ;
- (6) une clarification des exigences pour obtenir l'accès aux SGI au cours d'un procès et des procédures d'appel disponibles ;
- (7) un alignement du règlement final avec le 10 C.F.R. § 73.59 pour exempter certains individus de la prise d'empreintes digitales, de l'identification, ainsi que des procédures de vérification des casiers judiciaires et des antécédents.

France

Transport de matières radioactives

Décret relatif aux transferts transfrontaliers de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008)

Ce décret (n° 2008-1380 du 19 décembre 2008) modifie la Section 6 du Chapitre II du titre IV du Code de l'environnement relatif à l'importation, l'exportation, le transit et le transfert avec emprunt du territoire national de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé. Il transpose la directive 2006/117/Euratom du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé.

Les nouvelles dispositions de la Section 6 s'appliquent désormais, outre aux déchets radioactifs, au combustible nucléaire usé.

Les mouvements suivants sont cependant exclus :

- les transferts de sources scellées périmées ou en fin d'utilisation, effectués dans les conditions prévues à l'Article R. 1333-52 du Code de la santé publique ;
- les transferts, en vue d'une nouvelle utilisation, de matières radioactives récupérées à l'issue d'un traitement de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé ;
- les transferts de déchets qui ne contiennent que des matières radioactives naturelles qui n'ont pas été utilisées pour leur propriété radioactive.

En ce qui concerne l'importation en provenance d'un État membre de la Communauté européenne, le ministre chargé de l'énergie doit désormais, dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande, adresser un accusé de réception aux autorités compétentes de l'État membre d'origine. Il est également ajouté qu'en l'absence de notification dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception, le Ministre chargé de l'énergie est réputé avoir donné son consentement.

Le refus de donner son consentement ou la délivrance d'un consentement sous condition doit être motivé. La motivation est fondée sur la législation française applicable à la gestion des matières et déchets radioactifs ou sur la législation française, communautaire ou internationale applicable au transport de matières radioactives.

Par ailleurs, le décret précise que lorsque le Ministre chargé de l'énergie a donné son consentement à l'exportation de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé ou à un transfert impliquant un transit sur le territoire national, il est réputé avoir donné son consentement au retour de ces matières :

- lorsque le consentement initial concernait le transfert de matières aux fins du traitement, pour autant que le retour concerne des déchets radioactifs ou d'autres produits équivalents aux matières initiales après traitement, et que l'opération respecte toutes les dispositions applicables ;

- si le retour est effectué dans les mêmes conditions et avec les mêmes spécifications, dans le respect des formalités exigées.

Irlande

Réglementation générale

Loi relative à l'interdiction complètes des essais nucléaires (2008)

La Loi de 2008 relative à l'interdiction des essais nucléaires, met en place la législation nécessaire pour permettre à l'Irlande d'exécuter ses obligations découlant du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Ce Traité a été signé par l'Irlande en septembre 1996 et ratifié en 1999. Il exige que chaque partie contractante prenne les mesures nécessaires afin d'interdire à toute personne sur son territoire ou sous sa juridiction de réaliser des essais nucléaires ou toute autre explosion nucléaire. Le Traité reconnaît également que les pressions exercées sur le développement et l'amélioration des armes constituent un moyen efficace pour le désarmement nucléaire et la non-prolifération.

L'Institut de radioprotection d'Irlande est désigné comme l'autorité nationale pour remplir les objectifs de cette loi et du traité. La loi a été signée par le Président le 16 juillet 2008.

Japon

Responsabilité civile

Loi modifiant la Loi de compensation des dommages nucléaires et la Loi relative aux contrats d'indemnisation en matière de responsabilité nucléaire (2008)

La loi modifiant la Loi de compensation des dommages nucléaires et la Loi relative aux contrats d'indemnisation en matière de responsabilité nucléaire a été adoptée le 13 avril 2009, publiée le 18 avril 2009 et doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

L'amendement était basé sur le premier rapport préparé par le Comité d'examen du système d'indemnisation en matière de responsabilité nucléaire, qui avait pour principal objectif de rendre le système plus fonctionnel, suite à l'accident de criticité qui a eu lieu en 1999 à l'usine de conversion de Tokaimura. La révision comprend les modifications suivantes :

- (1) L'extension pour 10 années des dispositions transitoires

Les dispositions transitoires de l'assistance gouvernementale aux exploitants nucléaires et les contrats d'indemnisation émanant du gouvernement ont été prolongés de dix ans.

(2) L'augmentation du montant de garantie financière

Le montant de garantie financière a été doublé, passant de 60 milliards de yen¹⁹ à 120 milliards de yen²⁰.

(3) La promotion du règlement amiable des différends

La fonction d'établissement de directives pour la promotion de règlements amiables des différends a été confiée au Comité d'examen des différends relatifs à l'indemnisation des dommages nucléaires.

(4) L'externalisation partielle des opérations de remboursement du gouvernement

Les opérations de remboursement des indemnités en vertu des contrats d'indemnisation gouvernementale peuvent désormais être externalisées à des compagnies d'assurance.

Le Comité d'examen du système de responsabilité nucléaire continue de mener des études complémentaires et rendra un rapport d'ici à décembre 2009, rapport qui comprendra à la fois un manuel pour le règlement rapide et adapté des indemnisations et les traités en matière de responsabilité nucléaire.

République de Moldavie

Réglementation générale

Activités législatives récentes (2009)

La République de Moldavie a adhéré à un certain nombre de conventions/traités sur l'énergie nucléaire, à savoir :

1. Convention sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire ;
2. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ;
3. Convention sur la sûreté nucléaire ;
4. Convention sur la protection physique des matières nucléaires ;
5. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ;
6. Convention internationale pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire ;
7. Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ;

19. Soit US\$ 626 millions ou EUR 452 millions, au taux de conversion du 22 juin 2009

20. Soit US\$ 1,251 milliards ou EUR 904 millions, au taux de conversion du 22 juin 2009.

8. Accord entre le Gouvernement de la République de Moldavie et l'Agence internationale de l'énergie atomique pour l'application de garanties en relation avec le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.

Il n'y a pas de centrales nucléaires ou de réacteurs en Moldavie. Les sources scellées et les sources non scellées de rayonnements sont utilisées dans le domaine médical, la recherche et l'industrie. Jusqu'en juin 2006, les dispositions applicables aux activités nucléaires en Moldavie étaient contenues dans la Loi sur la radioprotection et la sécurité nucléaire, n° 1440-XIII du 24 décembre 1997.

Afin de renforcer le cadre juridique régissant la radioprotection, et de mettre en place une autorité réglementaire indépendante, la Moldavie a révisé sa Loi sur le déploiement sûr des activités nucléaires et radiologiques, n° 111 du 11 mai 2006²¹. Cette loi prévoit, entre autres, l'établissement de l'Agence nationale pour la réglementation des activités nucléaires et radiologiques (*National Agency for Regulation of Nuclear and Radiological Activities – NARNRA* ou Agence nationale), une autorité de régulation instituée par un Décret du Gouvernement d'avril 2007²².

L'Agence nationale pour la réglementation des activités nucléaires et radiologiques a été créée et est financée par le Gouvernement. L'assistance technique et le soutien ont été fournis par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et par la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (NRC). Il s'agit d'une autorité publique centrale sous l'égide du Ministère de l'écologie et des ressources naturelles et est réellement indépendante des organisations impliquées dans la promotion ou l'exploitation d'installations et activités. Elle a été structurée et développée pour correspondre à l'ampleur potentielle et à la nature des risques qu'il contrôle et comprend des départements séparés chargés de l'évaluation et de l'autorisation, de la politique de réglementation, de l'inspection, de la planification et du financement et des affaires juridiques et relatives au personnel.

Après sa création, l'Agence a centré ses activités sur :

- doter l'organisme réglementaire d'un personnel convenablement qualifié et compétent ;
- développer des législations afin de mettre en œuvre les conventions internationales et les traités auxquels la République de Moldavie est partie, et ratifier les accords additionnels et les conventions ;
- développer des réglementations et des guides pour traiter des principes de sûreté, exigences et critères associés sur lesquels sont basées les décisions de l'organisme réglementaire ;
- développer et mettre en œuvre un programme d'inspection des installations et des activités pour consolider la conformité avec l'autorisation et l'exigence de sûreté ;
- mettre en place et maintenir le registre des sources de rayonnements et des installations ;
- mettre en place la procédure pour l'autorisation, la révision et l'évaluation des activités nucléaires et radiologiques ;

21. Publiée au Journal officiel de la République de Moldavie n° 98-101/451 du 30 juin 2006. Une description sommaire de la loi mentionnée a été publiée dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 78.

22. Publiée au Journal officiel de la République de Moldavie n° 53/484 du 17 juillet 1997.

- développer et mettre en œuvre une politique chargée de faire respecter la loi, conformément au système juridique, pour non-conformité des titulaires d'une licence avec les exigences de sûreté ou avec toute condition spécifiée dans l'autorisation ;
- mettre en place les moyens appropriés pour l'information et la consultation des parties intéressées et du public concernant les aspects de sûreté des installations et des activités et concernant les méthodes de l'organisme réglementaire ;
- développer la coopération internationale ;
- développer la coopération avec les autorités nationales.

NARNRA a élaboré les lois et réglementations suivantes :

1. Loi n° 20-XVI du 21 février 2008 sur la ratification de la Convention pour la suppression des actes de terrorisme nucléaire²³ ;
2. Loi n° 85 du 24 avril 2008 sur la ratification de l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires²⁴ ;
3. Décret gouvernemental n° 1017 du 1er septembre 2007 sur le registre national des sources de rayonnements et des personnes physiques autorisées²⁵ ;
4. Décret gouvernemental n° 1220 du 30 octobre 2008 sur l'approbation de la procédure pour le contrôle et la supervision étatiques²⁶ ;
5. Décret gouvernemental n° 212 du 13 mars 2009 sur l'approbation de la procédure pour l'autorisation des activités nucléaires et radiologiques²⁷.

Un certain nombre de projets de lois et de décrets devraient bientôt être approuvés :

1. Projet de loi sur la ratification de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs ;
2. Projet de décret présidentiel sur l'approbation des amendements au protocole annexé à l'accord entre le gouvernement de la République de Moldavie et l'Agence internationale de l'énergie atomique pour l'application des garanties en relation avec le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ;
3. Projet de décret gouvernemental sur l'approbation de la réglementation sur la gestion sûre des déchets radioactifs.

23. Publiée au Journal officiel de la République de Moldavie n° 51-54 du 21 février 2008.

24. Publiée au Journal officiel de la République de Moldavie n° 85/XVI du 24 avril 2008.

25. Publié au Journal officiel de la République de Moldavie n° 169-170/1025 du 9 septembre 2008.

26. Publié au Journal officiel de la République de Moldavie n° 198/200/1231 du 7 novembre 2008.

27. Publié au Journal officiel de la République de Moldavie n° 59-61/271 du 24 mars 2009.

L'Agence nationale a développé une coopération internationale fructueuse avec l'AIEA, ainsi qu'avec la Commission de la réglementation nucléaire (NRC) et le Département de l'énergie des États-Unis. Une coopération a été amorcée avec la Commission européenne, avec l'Autorité nationale réglementaire de Roumanie et avec les autorités réglementaires d'autres pays.

À l'avenir, les objectifs principaux de NARNRA sont de développer des réglementations complémentaires et des guides ainsi que d'augmenter les performances réglementaires, l'efficacité et la qualité de l'organisation afin de remplir les exigences internationales et guides appropriés.

Roumanie

Régime des matières nucléaires (y compris la protection physique)

Décision relative à la stratégie nationale de défense (2008)

La Décision gouvernementale²⁸ relative à l'approbation de la stratégie nationale de défense inclut des références à la lutte contre le terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive.

La défense nationale s'étend également à la protection de l'environnement en assurant notamment une gestion effective des déchets radioactifs et la sécurité des installations nucléaires déclassées. S'agissant de la sécurité nucléaire nationale, celle-ci sera accomplie en remplissant les conditions nécessaires pour la sécurité nucléaire et radiologique de toutes les activités concernées.

Gestion des déchets radioactifs

Ordonnance relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008)

L'Ordonnance de promulgation des normes relatives à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé²⁹ a été émise par le Président de la Commission nationale de contrôle des activités nucléaires. Cette ordonnance, qui devra être appliquée par la Commission, transpose valablement en droit national la Directive du Conseil 2006/117 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79) et met notamment en place un système de contrôle et d'autorisation préalable au transfert de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, un système obligatoire de notification et un document de contrôle standard.

28. N° 30/2008 publiée au Journal officiel de la Roumanie, Chapitre I n° 799 du 28 novembre 2008.

29. N° 443/2008 publiée au Journal officiel de la Roumanie, chapitre I n° 797 du 27 novembre 2008.

Serbie

Réglementation générale

Nouvelle loi sur l'énergie nucléaire (2009)

Le 12 mai 2009, le Parlement de la République de Serbie a adopté la Loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire.

La loi prévoit des mesures pour la protection de la vie humaine, la santé publique et l'environnement, contre les effets néfastes des rayonnements ionisants. Elle prévoit des mesures de sûreté nucléaire dans toutes les procédures relatives aux activités nucléaires et aux déchets radioactifs. L'exposition à des rayonnements naturels ionisants, provenant de l'espace, de la croûte terrestre et du corps humain n'entre pas dans le champ d'application de cette loi à moins qu'une activité humaine n'ait provoqué cette exposition.

La nouvelle loi est destinée à moderniser et harmoniser la législation nationale par rapport aux standards et exigences internationaux afin de traiter exhaustivement les questions nucléaires qui sont d'intérêt pour la République de Serbie. De plus, la loi prévoit la mise en place d'une autorité réglementaire indépendante, l'Agence de radioprotection et de sûreté nucléaire, responsable de la radioprotection, de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets radioactifs.

La loi doit :

- introduire une terminologie juridique et technique moderne et largement acceptée.
- instaurer des conditions juridiques pour le déclassement d'installations nucléaires.
- établir la transparence dans le travail de l'autorité réglementaire et des autres autorités.
- permettre l'adoption d'un programme de radioprotection, de sûreté et sécurité nucléaire et de gestion des déchets radioactifs.
- permettre d'établir des plans et objectifs de long terme et instituer un système de contrôle des installations nucléaires et des matières, conformément aux normes, principes et obligations internationales.
- renforcer les contrôles sur l'utilisation des sources de rayonnements ionisants, la mise en œuvre d'activités nucléaires et liées aux rayonnements et le transfert, le commerce et le transport des matières radioactives et nucléaires, notamment durant l'importation, l'exportation et le transit.
- fournir un programme d'éducation et de formation en radioprotection aux personnes exposées professionnellement et aux responsables de la protection contre les rayonnements ionisants.

La loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire est entrée en vigueur le 23 mars 2009.

Slovénie

Gestion des déchets radioactifs

Règlement relatif aux transferts internationaux de déchets nucléaires et de combustible nucléaire usé (2009)

Ce règlement, adopté par le Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire le 16 mars 2009 (publié au Journal officiel n° 22/09), transpose en droit slovène la Directive du Conseil 2006/117/Euratom du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé. La dernière disposition du règlement souligne qu'à son entrée en vigueur, celui-ci remplace le Règlement sur le transfert de déchets nucléaires à partir de et vers l'Union européenne (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 75).

Règlement relatif aux transferts internationaux de substances radioactives et nucléaires (2008)

Ce règlement a été adopté par le Ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire le 7 juillet 2008 et a été publié au Journal officiel n° 75/08. Il détaille le contenu des demandes de licences et les conditions d'obtention de ces dernières, en vue d'importer ou d'exporter des substances radioactives ou nucléaires, de transférer des substances nucléaires depuis ou vers les États membres de l'Union européenne et de faire transiter des substances nucléaires et sources de rayonnements ayant une activité significative.

Ce règlement est en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2008.

Suisse

Organisation et structure

Nouvelle inspection fédérale de la sûreté nucléaire (2009)

Au début de 2009, la principale division de sûreté nucléaire HSK « Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen » a été transformée en institution indépendante régie par le droit public, et dénommée Inspection fédérale suisse de la sûreté nucléaire – ENSI. La loi gouvernant la nouvelle inspection, la Loi ENSI, a été adoptée par le Parlement en 2007.

L'inspection était autrefois une division du Bureau fédéral de l'énergie (SFOE). La création de l'ENSI a fait suite à un débat sur la séparation efficace entre l'organisme réglementaire et toute autre institution ou organisation concernée par la promotion ou l'utilisation de l'énergie nucléaire. Cela permet à la Suisse d'être *de facto* et *de jure* en conformité complète avec la Convention sur la sûreté nucléaire (Article 8, paragraphe 2) et la loi suisse sur l'énergie nucléaire.

ENSI est dotée d'une indépendance opérationnelle, institutionnelle et financière. Le Directeur rend compte au Conseil de l'ENSI, qui est responsable devant le Conseil fédéral à qui il doit soumettre un rapport annuel. Le Conseil fédéral a élu les membres du Conseil de l'ENSI et le Dr. Peter Hufschmied est devenu son premier Président.

La législation ENSI contient également un amendement de la Loi sur l'énergie nucléaire remplaçant la Commission pour la sûreté des installations nucléaires (KSA) par la Commission pour la sûreté nucléaire (KNS). KNS est un organe consultatif qui émet des avis à destination du Conseil fédéral, mais également au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications et à l'ENSI, sur les questions fondamentales de sûreté nucléaire. Elle commente également les rapports de sûreté publiés par ENSI. En outre, elle est impliquée dans la rédaction de la future législation sur la sûreté nucléaire.

Turquie

Réglementation générale

Développements depuis l'adoption de la loi sur la construction et l'exploitation de centrales nucléaires³⁰ (2009)

La Loi sur la construction et l'exploitation de centrales nucléaires et la vente d'énergie (Loi n° 5710) prévoit les procédures et principes concernant la construction et l'exploitation de centrales nucléaires pour la production d'électricité et la vente d'énergie conformément aux plans et politiques nationales relatives à l'énergie, publiés dans la Gazette officielle en date du 21 novembre 2007 (traduction non officielle dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 80). Selon la loi susmentionnée, des offres devaient être soumises, avant le 24 septembre 2008, pour la vente d'électricité produite par les unités de la centrale nucléaire du site d'Akkuyu. Le consortium, composé des compagnies russes Atomstroyexport et Inter Rao et de la compagnie turque Park Teknik Group était le seul soumissionnaire. L'offre soumise par ce consortium est toujours en cours d'évaluation par la Compagnie turque de négoce et de sous-traitance en matière d'électricité (TETAS), qui a organisé l'appel d'offres pour la vente de l'électricité produite par les centrales nucléaires.

Récemment, l'Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK) a rédigé un projet de loi nucléaire qui a été révisé conformément à la contribution des parties prenantes. Il est prévu qu'elle entre en vigueur en 2010. La loi actuelle relative à l'Autorité de l'énergie atomique turque (Loi n° 2690) deviendra caduque quand la nouvelle loi sera promulguée.

L'objectif de la nouvelle loi est de traiter des questions relatives aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants, dont notamment :

- a) les principes qui devraient être respectés et mis en œuvre afin de garantir la sûreté et la sécurité des demandes appropriées en protégeant les individus, la société et l'environnement contre les effets néfastes des rayonnements ionisants ;
- b) les pouvoirs et les responsabilités de l'autorité réglementaire, des personnes, des organes et institutions publiques ou privées qui sont engagées dans les activités relatives à l'application ou à la recherche et la promotion ;
- c) la mise en place, les fonctions, les pouvoirs et responsabilités de l'autorité de régulation nucléaire qui règlera les activités ;

30. Aimablement soumis par Yurdağul Önal, Damla Cihan, Hakan Oygur de l'Autorité turque de l'énergie atomique.

- d) le personnel, les commissions, les pouvoirs et responsabilités de l'Autorité turque de l'énergie atomique qui exécuteront les activités liées à la recherche, les développements technologiques et l'exécution.

Le champ d'application du projet de loi nucléaire s'étend à toutes les activités liées aux installations nucléaires et de radiation, les engins, matériels et matières à l'exclusion de celles impliquant des rayonnements non-ionisants.

S'agissant de la législation secondaire, le décret et l'ordonnance sur la sûreté des radiations sont tous deux en vigueur et couvrent les normes de sûreté de base relatives à la protection de la santé des travailleurs et à la sécurité du grand public contre les dangers venant des rayonnements ionisants. Cependant, un projet de décret en cours d'élaboration sur la protection contre les radiations doit abroger l'ordonnance relative à la sûreté des radiations et réviser le décret sur la sûreté des radiations pour inclure des aspects de sûreté pour l'utilisation des radiations ionisantes, à la suite de quoi des dispositions techniques et administratives appropriées seront mises en place. Le Ministre de la santé vise à adopter une loi de base relative à la radiation médicale afin de couvrir les diagnostics et traitements relatifs aux expositions à des rayonnements et les dispositions appropriées du Code de la pratique de réhabilitation par radiologie, radium et électricité sont en cours de mise à jour. Un règlement relatif aux rayonnements s'adressant aux institutions médicales sera adopté pour instaurer les qualifications requises pour de telles institutions et les sanctions contre ceux qui ne rempliraient pas les critères. Une nouvelle ordonnance relative aux travailleurs sous irradiation médicale sera adoptée pour définir les critères pour les travailleurs sous irradiation médicale ainsi que les principes de leur protection contre les radiations. En outre, une ordonnance sur les engins nucléaires utilisés dans les radiations médicales sera mise en place pour garantir que ces engins sont correctement entretenus et contrôlés. Enfin, un projet d'ordonnance pour les travailleurs non soumis aux radiations ionisantes sera finalisé d'ici peu.

En outre, TAEK prépare un règlement sur le transport sûr de matières radioactives qui doit tenir compte des normes de sûreté de l'AIEA « Règlement de transport des matières radioactives de l'AIEA (TS-R-1) ». Les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre effective des réglementations sont en cours d'élaboration en coopération avec les ministères appropriés, les organes publics et d'autres entités. L'Autorité turque de l'énergie atomique contribue également au Comité de l'AIEA sur les normes de sûreté des transports et aux réunions dans les sous-comités.

Les changements dans la réglementation relative aux mises en œuvre nationales en cas d'urgence nucléaire et radiologique sont conçus pour déterminer les responsabilités des ministères correspondants, institutions dans de telles situations. Les changements, qui ont été publiés le 17 février 2009 dans la Gazette officielle, ont pour objectif de réglementer les activités de protection de la santé et la sécurité générale du grand public et de l'environnement.

Dans le domaine de la sûreté et de la sécurité nucléaires, un projet de décret relatif à la sûreté nucléaire, exposant les objectifs de sûreté et les principes de base de sûreté pour les installations nucléaires et un projet de décret sur la sécurité nucléaire, exposant les objectifs de sécurité et les principes de base de sécurité pour les installations et matières nucléaires, ont été adoptés par la Commission de l'énergie atomique.

Toutes les études susmentionnées ont été menées en prenant en considération autant que possible les acquis communautaires concernés.

Les réglementations suivantes sur la sûreté nucléaire sont entrées en vigueur entre janvier 2008 et mars 2009 :

- Ordonnance relative aux principes particuliers de sûreté pour les centrales nucléaires (OG 27027 du 17 octobre 2008) ;
- Ordonnance relative à la conception des principes pour la sûreté nucléaire des centrales nucléaires (OG 27027 du 17 octobre 2008) ;
- Ordonnance amendant la réglementation sur les inspections de sûreté nucléaire et l'exécution (OG 27034 du 24 octobre 2008) ;
- Ordonnance amendant l'ordonnance sur les exigences de base pour la gestion de qualité pour la sûreté des installations nucléaires (OG 27144 du 17 février 2009) ;
- Ordonnance relative à la notification d'évènements inhabituels et au reporting pour les réacteurs de recherche (OG 27144 du 17 février 2009) ;
- Ordonnance relative aux principes particuliers de sûreté pour les réacteurs de recherche (OG 27144 du 17 février 2009) ;
- Ordonnance relative à l'enregistrement et au reporting pour les réacteurs de recherche (OG 27144 du 17 février 2009).

République de Corée

Loi relative à la gestion des déchets radioactifs

Entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009
Loi n° 9016, promulguée le 28 mars 2008
Ministère de l'Économie de la connaissance (Département des déchets radioactifs)
02-2110-5535*

CHAPITRE 1

Dispositions générales

Article 1

Objectif

L'objectif de cette loi est la protection contre les dangers et les effets néfastes des déchets radioactifs et de contribuer à la sécurité du public et à la protection de l'environnement en instaurant les conditions d'une gestion sûre et efficace des déchets radioactifs.

Article 2

Définitions

Les termes suivants utilisés au sein de ce document doivent être compris selon les définitions suivantes :

1. « Déchets radioactifs » désigne les déchets radioactifs tels que définis par l'Article 2-18 de la Loi sur l'énergie atomique.
2. « Gestion des déchets radioactifs » désigne la remise de déchets radioactifs dont l'évacuation est contrôlée en vertu de l'Article 84-2 de la Loi sur l'énergie atomique de la part de l'entité ayant généré ceux-ci (ci-après désignée « producteur de déchets radioactifs ») et le transport, l'entreposage et le traitement de tels déchets, ainsi que toutes les opérations menées dans ce but.

* Traduction non officielle de l'OCDE.

3. « Installations de gestion des déchets radioactifs » désigne les installations utilisées pour la gestion des déchets radioactifs et les installations auxiliaires à celles-ci.
4. « Traitement » désigne le traitement physique et chimique des déchets radioactifs, dans le but de leur entreposage, de leur évacuation et de leur recyclage. Cependant, le traitement de combustibles nucléaires usés en vertu de l'Article 2-14 de la Loi sur l'énergie atomique doit être exclu de cette définition.
5. « Évacuation » désigne la séparation permanente des déchets radioactifs de la biosphère humaine.

Article 3

Relation aux autres législations

Les dispositions de cette loi s'appliquent en conformité avec les dispositions spécifiques des autres législations relatives à la gestion des déchets radioactifs.

Article 4

Responsabilité de l'État et des autorités locales

- (1) L'État prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que les déchets radioactifs sont gérés de manière sûre et efficiente afin de ne placer aucun fardeau sur les générations futures.
- (2) L'État promeut au premier chef la participation du public à la mise au point et à l'application des politiques en matière de déchets radioactifs et divulgue au public les informations relatives à la gestion des déchets radioactifs.
- (3) Les autorités locales s'efforcent de faciliter les travaux liés à la gestion des déchets radioactifs, comme la sélection du site et la construction et l'exploitation d'installations de gestion des déchets radioactifs.
- (4) Les autorités centrales et locales sont tenues de coopérer afin d'assurer la mise en œuvre sereine et efficace des projets de gestion des déchets radioactifs.

Article 5

Responsabilité des sociétés de gestion des déchets radioactifs, des producteurs de déchets, etc.

- (1) L'entité dirigeant une entreprise de gestion des déchets radioactifs en conformité avec l'Article 9 (ci-après désignée « entreprise de gestion des déchets radioactifs ») coopère avec les agences de sûreté nucléaire et gère de manière sûre et effective les déchets nucléaires.
- (2) Le producteur de déchets nucléaires minimise la production de déchets nucléaires, gère de manière sûre les déchets radioactifs et coopère dans le cadre des activités de gestion des déchets radioactifs.
- (3) La société de production d'énergie nucléaire coopère en vertu de la Section 12-1 clause 3 de la Loi sur les entreprises d'électricité avec l'agence de gestion des déchets radioactifs à la sélection

des sites susceptibles d'accueillir les installations de gestion des déchets et aident cette dernière en personnel et en assistance à cette fin.

CHAPITRE 2

Formulation du plan de base pour le contrôle des déchets radioactifs, etc.

Article 6

Plan de base pour la gestion des déchets radioactifs

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance conçoit un plan de base pour la gestion des déchets radioactifs (ci-après désigné « plan de base ») visant à assurer la gestion sûre et efficace des déchets radioactifs.
- (2) La conception du plan de base par le ministre de l'Économie de la connaissance est soumise aux délibérations et aux décisions de la Commission de l'énergie atomique en vertu de l'Article 3 de la Loi sur l'énergie atomique. Les mêmes conditions s'appliquent aux amendements au plan de base s'agissant des sujets importants, en conformité avec le Décret présidentiel.
- (3) Le plan de base couvre les domaines suivants :
 - a) les sujets liés aux politiques de base de gestion des déchets radioactifs ;
 - b) la situation actuelle en matière de production de déchets radioactifs et les tendances envisagées pour l'avenir ;
 - c) les sujets liés à l'établissement d'installations comme le choix des sites susceptibles d'accueillir les installations de gestion des déchets radioactifs ;
 - d) les sujets liés au plan d'investissement pour les installations de gestion des déchets radioactifs ;
 - e) les autres conditions en matière de gestion des déchets radioactifs qui sont mentionnées dans l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance.

Article 7

Plan de mise en œuvre de la gestion des déchets radioactifs

- (1) L'entreprise de gestion des déchets radioactifs conçoit et applique le plan de mise en œuvre de la gestion des déchets radioactifs (ci-après désigné « plan de mise en œuvre ») en conformité avec le plan de base.
- (2) Une fois le plan de mise en œuvre conçu, ce dernier doit être soumis au ministre de l'Économie de la connaissance pour approbation. L'approbation de celui-ci doit également être obtenue pour des amendements à des sujets qui ont déjà été approuvés ; en revanche, des modifications proposées à des dispositions mineures de l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance doivent simplement être notifiées au ministre de l'Économie de la connaissance.

- (3) Les exigences relatives à l’approbation et aux procédures de notification, etc., sont instaurées par l’Ordonnance du ministre de l’Économie de la connaissance en vertu de la clause 2.

Article 8

Enquête sur les déchets radioactifs

- (1) Le ministre de l’Économie de la connaissance peut diligenter une enquête sur la production des déchets radioactifs et la situation eu égard aux déchets (ci-après désignée « enquête sur la situation actuelle ») si cela est nécessaire à l’élaboration du plan de base.
- (2) Le ministre de l’Économie de la connaissance peut demander aux directeurs des agences et des entités générant des déchets radioactifs et au prestataire de gestion de déchets radioactifs de soumettre les éléments nécessaires à l’enquête en conformité avec la clause 1. Dans de telles circonstances, la partie recevant une telle demande doit y répondre, à moins qu’une raison spécifique l’en empêche.
- (3) Les conditions relatives aux échéances et aux méthodes à utiliser pour mener l’enquête sur la situation actuelle sont détaillées dans l’Ordonnance du ministre de l’Économie de la connaissance.

CHAPITRE 3

Gestion des déchets radioactifs

Article 9

Entreprise de gestion des déchets radioactifs

Le domaine d’activités de l’entreprise de gestion des déchets radioactifs inclut les éléments suivants :

1. transport, entreposage, traitement et évacuation des déchets radioactifs ;
2. sélection du site, construction et exploitation des installations de gestion des déchets radioactifs et gestion suite aux opérations de déclassement ;
3. collecte, étude, analyse et gestion des matières ;
4. campagne de communication sur la gestion des déchets radioactifs ;
5. support aux activités dont il est fait mention dans le Décret présidentiel telles que la recherche et développement, le développement des ressources humaines et la coopération internationale, dans le but d’améliorer les performances dans les éléments cités ci-dessus.

Article 10

Agence de gestion des déchets radioactifs

L’agence de gestion des déchets radioactifs est la Compagnie coréenne de gestion des déchets radioactifs, en vertu de l’Article 18 clause 1.

Article 11

Normes de fonctionnement des installations de gestion des déchets radioactifs

- (1) L'agence de gestion des déchets radioactifs doit concevoir des normes de fonctionnement afin d'assurer la gestion sûre et efficace des déchets radioactifs au sein des installations de gestion des déchets radioactifs.
- (2) L'adoption, la modification ou la suppression des normes de fonctionnement par l'agence de gestion des déchets radioactifs sont assujetties à l'approbation du ministre de l'Économie de la connaissance. En revanche, la modification de dispositions mineures à l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance doit simplement être notifiée au ministre de l'Économie de la connaissance.
- (3) Les normes de fonctionnement couvrent les domaines suivants :
 - a) procédures et méthodes liées à la gestion des déchets radioactifs au sein des installations de gestion des déchets radioactifs ;
 - b) inspection, maintenance et réparation menés dans le cadre des installations de gestion des déchets radioactifs ;
 - c) autres conditions liées à l'exploitation des installations de gestion des déchets radioactifs.

Article 12

Divulgateion d'information

L'agence de gestion des déchets radioactifs maintient le public informé de la situation en matière de déchets nucléaires reçus et de gestion de ces déchets au sein des installations de gestion des déchets radioactifs en conformité avec les dispositions de l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance.

Article 13

Remise des déchets radioactifs

- (1) Le producteur des types et quantités de déchets radioactifs dont l'évacuation est contrôlée en vertu de l'Article 84-2 de la Loi sur l'énergie atomique doit remettre ceux-ci à l'agence de gestion des déchets radioactifs au titre de la gestion des déchets radioactifs.
- (2) Les conditions relatives aux procédures et méthodes de remise en conformité avec la clause 1 sont détaillées dans le Décret présidentiel.

Article 14

Frais de gestion des déchets radioactifs

- (1) Les producteurs de déchets radioactifs assument le coût de la gestion des déchets radioactifs calculé sur la base des charges standard instaurées par le Décret présidentiel pour les types et quantités de déchets radioactifs produits. En revanche, les producteurs d'énergie nucléaire

n'assument pas le montant correspondant à leur part de dépenses pour la gestion du combustible imposée par l'Article 15 clause 1.

- (2) A la remise des déchets radioactifs à l'agence de gestion des déchets radioactifs en conformité avec l'Article 13 clause 1, le producteur de déchets radioactifs paie les frais de gestion applicables à l'agence de gestion des déchets radioactifs.
- (3) L'agence de gestion des déchets radioactifs reverse les frais de gestion reçus en conformité avec la clause 2 ci-dessus dans le fonds de gestion des déchets radioactifs (ci-dessous désigné « le fonds ») en conformité avec l'Article 28.
- (4) Les producteurs de déchets radioactifs autres que les producteurs d'énergie nucléaire spécifiés dans le Décret présidentiel mettent de côté les frais de gestion chaque année afin d'assurer le paiement à la remise des déchets radioactifs.
- (5) Les conditions liées aux procédures de paiement et de frais de gestion sont détaillées dans le Décret présidentiel.

Article 15

Part de gestion du combustible nucléaire usé

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance applique au et reçoit du producteur d'énergie nucléaire une part de gestion du combustible nucléaire usé (ci-après désignée « la part ») calculée sur la base des charges standard instaurées par le Décret présidentiel pour les types et quantités de combustible usé produits et les coûts induits par unité dans le but d'assurer que les activités de gestion du combustible nucléaire usé s'intègrent naturellement dans les activités de gestion des déchets radioactifs.
- (2) Au cas où le producteur d'énergie nucléaire ne paierait pas sa part à la date retenue pour le paiement, le ministre de l'Économie de la connaissance lui imposerait des frais de retard de paiement, en conformité avec le Décret présidentiel, s'élevant au maximum à 5% et applicable à la période entre la première date de paiement et la prochaine date de paiement.
- (3) Au cas où le producteur d'énergie nucléaire ne paierait pas sa part à la date retenue pour le paiement, le ministre de l'Économie de la connaissance aurait à fixer une autre date de règlement et ordonnerait au producteur de payer. Au cas où le producteur d'énergie nucléaire ne paierait pas sa part et les frais de retard de paiement définis ci-dessus à la nouvelle date prévue pour le règlement, les sommes pourraient être récupérées par le biais d'une procédure similaire à celle applicable pour les impôts non payés.
- (4) La part et les frais de retard collectés en conformité avec les dispositions des clauses 1 à 3 sont reversées au sein du fonds.
- (5) Le producteur d'énergie nucléaire soumet les détails des types et quantités de combustible nucléaire usé générés chaque trimestre au ministre de l'Économie de la connaissance au plus tard 15 jours après la fin de chaque trimestre.
- (6) Les conditions applicables aux méthodes de paiement et aux dates de règlement sont détaillées par le Décret présidentiel.

Article 16

Paiement anticipé des frais ou de la part de gestion

- (1) Dans le cas de difficultés à utiliser les ressources financières du fonds pour couvrir les coûts induits par la construction d'installations de gestion des déchets radioactifs, nonobstant les dispositions des Articles 14 et 15, le producteur d'énergie nucléaire peut se voir demander de payer les frais de gestion ou la part par avance.
- (2) Les conditions liées aux plafonds de frais de gestion ou de part payés par anticipation en vertu de la clause 1, aux trop-perçus de frais de gestion ou au règlement d'un compte de part doivent être conformes au Décret présidentiel.

Article 17

Réserve pour le déclassement des centrales nucléaires, etc.

- (1) Chaque année, les producteurs d'énergie nucléaire constituent et font dûment figurer dans leurs comptabilités, une réserve pour le déclassement de leurs centrales nucléaires, en conformité avec le Décret présidentiel.
- (2) Chaque année, les producteurs d'énergie nucléaire planifient la charge de cette réserve en conformité avec la clause 1 et soumettent ce plan au ministre de l'Économie de la connaissance.

CHAPITRE 4

Compagnie coréenne de gestion des déchets radioactifs

Article 18

Établissement d'une compagnie coréenne de gestion des déchets radioactifs

- (1) La compagnie coréenne de gestion des déchets radioactifs (ci-après désignée « la Compagnie ») est établie pour assurer la gestion efficace des déchets radioactifs.
- (2) La Compagnie est une société à responsabilité limitée.
- (3) La Compagnie est établie une fois enregistrée à l'adresse de son siège social.
- (4) La Compagnie peut établir une agence ou un institut de recherche pour mener des travaux spécifiques avec le consentement du ministre de l'Économie de la connaissance.

Article 19

Dirigeants de la Compagnie

- (1) Les dirigeants de la Compagnie sont répartis en 9 directeurs dont 1 Président du Conseil d'administration, un vice-président et un auditeur.

- (2) Les directeurs sont divisés entre directeurs permanents et non-permanents ; les directeurs non-permanents peuvent inclure des membres d'office, en conformité avec le Décret présidentiel.

Article 20

Activités commerciales

Les activités commerciales de la Compagnie sont les suivantes :

- (1) Gestion des déchets radioactifs ;
- (2) Activités prescrites par le gouvernement en vertu de la présente loi ou d'autres lois et règlements ;
- (3) D'autres activités qui doivent être menées afin de remplir les objectifs fondateurs de la Compagnie détaillés dans les statuts de la Compagnie ;
- (4) Des activités liées aux clauses 1 à 3 ci-dessus.

Article 21

Charges de financement

Le financement nécessaire à couvrir le coût des opérations et activités commerciales de la Compagnie est assuré par les moyens suivants :

- (1) Paiements du fonds ;
- (2) Emprunt en vertu de l'Article 22 ;
- (3) Assistance ou subsides du gouvernement ou d'autres organes gouvernementaux ;
- (4) Autres sources de revenu définies dans l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance.

Article 22

Emprunt du fonds

Si cela est nécessaire à ses activités commerciales, la Compagnie peut contracter un emprunt après examen du Conseil d'administration et l'émission d'une résolution en vertu de l'Article 20.

Article 23

Emprunt libre des biens nationaux

Nonobstant les dispositions de la Loi coréenne sur les biens nationaux, le gouvernement peut autoriser un prêt gratuit à la Compagnie de biens nationaux.

Article 24

Budget, etc.

- (1) Le Président du Conseil d'administration de la Compagnie élabore une proposition de budget annuelle, la présente au Conseil d'administration et soumet la dernière version avec l'assentiment du Conseil d'administration au ministre de l'Économie de la connaissance pour approbation.
- (2) La proposition finale de budget sur laquelle ont voté les directeurs en vertu de la clause 1 est soumise au ministre de l'Économie de la connaissance au minimum 20 jours avant le début de l'année fiscale.
- (3) Tout revenu résiduel après la clôture des comptes pour l'année fiscale est utilisé pour rembourser toute perte reportée d'une année sur l'autre ; l'allocation des montants subsistants est décidée par le Conseil d'administration après examen.

Article 25

Délégation d'activités

- (1) La Compagnie peut déléguer une partie de ses activités de gestion des déchets radioactifs prescrites par le Décret présidentiel à une entité qui remplit les conditions suivantes :
 - a) Une agence correspondant à la définition de l'Article 65-2 de la Loi sur l'énergie atomique.
 - b) Une entité qui remplit les normes prescrites dans l'Ordonnance du ministère de l'Économie de la connaissance en matière de compétence technologique, de ressources humaines et de situation financière au regard des tâches de gestion des déchets radioactifs.
- (2) Dans les cas où la Compagnie chercherait à déléguer une partie de son activité de gestion des déchets radioactifs en vertu de la clause 1, elle doit obtenir l'approbation du ministre de l'Économie de la connaissance. En revanche, lorsque l'entité à laquelle sont déléguées les tâches remplit la définition donnée à la clause 1 paragraphe (a) ci-dessus, les tâches à mettre en œuvre en tant qu'agence en vertu de l'Article 65-2 de la Loi sur l'énergie atomique sont réputées avoir déjà été approuvées par le ministre de l'Économie de la connaissance.
- (3) Les dispositions de l'Article 8 clause 2, de l'Article 12 et des Articles 34 à 36 s'appliquent aux entités auxquelles est déléguée la mise en œuvre de travaux de gestion des déchets radioactifs en vertu des clauses 1 et 2.

Article 26

Application du Code civil

En plus des dispositions de cette loi, les règles et règlements relatifs à l'établissement d'une compagnie tels que détaillés dans le Code civil s'appliquent à la Compagnie.

Article 27

Supervision et gestion des travaux

Le ministre de l'Économie de la connaissance peut superviser et gérer les travaux de la Compagnie et donner des ordres ou instructions relatives aux activités de la Compagnie lorsque cela est jugé nécessaire.

CHAPITRE 5

Fonds de gestion des déchets radioactifs

Article 28

Établissement d'un fonds de gestion des déchets radioactifs

Un fonds de gestion des déchets radioactifs est établi dans le but de sécuriser les ressources financières requises pour les activités de gestion des déchets radioactifs.

Article 29

Composition du fonds

Le fonds est composé des ressources financières suivantes :

- (1) Le paiement des producteurs d'énergie nucléaire en vertu de l'Article 14.
- (2) La part et les frais de retard de paiement en vertu de l'Article 15.
- (3) L'assistance et les dons des agences non-gouvernementales.
- (4) Les dividendes des opérations menées par le fonds.
- (5) D'autres revenus instaurés par le Décret présidentiel.

Article 30

Utilisation du fonds

- (1) Le fonds doit être utilisé pour couvrir les coûts des activités suivantes :
 - a) Activités commerciales liées à la gestion des déchets radioactifs.
 - b) Composition du fonds, gestion et opération.

- c) Toute autre assistance requise pour des activités de gestion des déchets radioactifs spécifiées dans le Décret présidentiel.
- (2) Les montants obtenus à partir des ressources financières du fonds à des fins spécifiques doivent être placés dans des comptes séparés et reportés comme tels dans la comptabilité. Cependant, en cas de déficit temporaire des montants dans un compte donné, les ressources en surplus des autres comptes peuvent être transférées à ce compte et utilisées conformément aux dispositions du Décret présidentiel.
- (3) Le ministre de l'Économie de la connaissance peut recouvrer les ressources conférées aux entités qui ont utilisé ces ressources à des fins différentes de celles du compte applicable.
- (4) La procédure utilisée pour recouvrer les ressources en accord avec la clause 3 est fondée sur la procédure applicable aux versements fiscaux retardataires.

Article 31

Gestion et fonctionnement du fonds

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance gère et supervise le fonctionnement du fonds.
- (2) Les conditions de gestion et de fonctionnement du fonds sont détaillées dans le Décret présidentiel.

Article 32

Agence de comptabilité du fonds

Le ministre de l'Économie de la connaissance nomme un Directeur chargé de la collecte des revenus du fonds, un Directeur financier du fonds, un Directeur des dépenses du fonds, un Chef comptable du fonds ayant statut de fonctionnaires, chargés de mettre en œuvre les tâches liées aux revenus et dépenses du fonds.

Article 33

Traitement des profits et pertes du fonds

- (1) Lorsqu'un profit est dégagé à la clôture d'un compte, le montant total est placé en réserve.
- (2) Lorsqu'une perte est constatée à la clôture d'un compte, cette perte doit être compensée par la réserve conformément à la clause 1.

CHAPITRE 6

Règles additionnelles

Article 34

Notification et inspection, etc.

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance peut exiger des producteurs de déchets radioactifs et des producteurs d'énergie nucléaire (ci-après désignés « producteurs de déchets radioactifs, etc. ») qu'ils reportent ou soumettent des éléments écrits lorsque cela est nécessaire pour la gestion sûre et efficace des déchets radioactifs conformément à l'Ordonnance du ministre de l'Économie de la connaissance, et le ministre peut faire inspecter leurs locaux notamment par des fonctionnaires et examiner les documents et installations pertinents, ainsi que les équipements, etc.
- (2) Lorsqu'une inspection est menée conformément aux dispositions de la clause 1, une notification du plan d'inspection, comprenant la date et l'heure de l'inspection, la raison et les détails de celle-ci doit être donnée à la partie visée par l'inspection au minimum sept jours avant l'inspection. Cependant, une telle notification ne sera pas donnée dans des cas urgents ou lorsqu'il est estimé que l'inspection ne remplirait pas son objectif en raison d'une destruction de preuves.
- (3) Les fonctionnaires effectuant les visites ou les inspections conformément à la clause 1 portent un certificat indiquant leur autorité et le présentent au personnel pertinent.

Article 35

Ordre d'agir donné aux producteurs de déchets radioactifs, etc.

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance peut ordonner que soient menés des travaux de réparation nécessaires conformément au Décret présidentiel dans un temps raisonnable dans les cas où il est estimé qu'il existe une cause d'inquiétude que des obstacles à la gestion des déchets radioactifs surviennent du fait de l'incapacité des producteurs de déchets nucléaires à mettre en œuvre leurs devoirs établis par le Décret.
- (2) Avant d'émettre un ordre en vertu de la clause 1, le ministre de l'Économie de la connaissance notifie les producteurs de déchets radioactifs des raisons d'une telle action et leur donne l'opportunité de soumettre des opinions et preuves. Cependant, en vue d'assurer la gestion sûre des déchets radioactifs, dans les cas d'urgence, les producteurs doivent avoir l'opportunité de soumettre des opinions et preuves après que l'ordre ait été émis.

Article 36

Exécution par un subordonné

Le ministre de l'Économie de la connaissance peut faire exécuter par un subordonné, comme cela est autorisé par la Loi de mise en œuvre administrative par un subordonné, dans le cas où les producteurs de déchets radioactifs ne respecteraient pas les ordres reçus en vertu de l'Article 35.

Article 37

Délégation d'autorité

Comme prévu par le Décret présidentiel, le ministre de l'Économie de la connaissance peut déléguer une partie de son autorité à une société, une institution ou une organisation.

Article 38

Statut de fonctionnaire lorsqu'une pénalité est imposée

Les directeurs de la Compagnie et les directeurs des agences et organisations impliquées dans la mise en œuvre des activités décidées par le ministre de l'Économie de la connaissance en vertu de l'Article 37 sont réputés avoir le statut de fonctionnaires lorsque des pénalités sont imposées, conformément aux Articles 129 à 132 du Code pénal.

CHAPITRE 7

Pénalités

Article 39

(Pénalité)

- (1) Toute personne mettant en danger une autre personne humaine ou organe ou la sécurité publique à travers la destruction ou l'exploitation incorrecte d'installations de gestion des déchets radioactifs est passible d'une peine d'une à dix années d'emprisonnement.
- (2) Toute personne qui cause le décès d'une autre personne à travers la destruction ou l'exploitation incorrecte d'installations de gestion des déchets radioactifs est passible d'une peine d'emprisonnement d'un minimum de sept années ou de la peine de mort.
- (3) Toute personne tentant de commettre les crimes spécifiés aux clauses 1 et 2 ci-dessus sera punie.
- (4) Toute personne qui complot, conspire avec ou incite d'autres personnes à commettre l'un des crimes spécifiés aux clauses 1 et 2 ci-dessus est passible d'une peine minimum d'emprisonnement d'un an.

Article 40

Pénalité

- (1) Toute personne qui endommage, détruit ou vole au sein d'installations de gestion des déchets radioactifs ou qui interfère avec la gestion des déchets radioactifs en gênant l'exploitation d'installations de gestion des déchets radioactifs est passible d'une peine d'emprisonnement de dix années au maximum et d'une amende d'un maximum de 50 millions de KRW.
 - a) Toute personne reconnue coupable des délits suivants est passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de cinq années et d'une amende d'un maximum de 30 millions de KRW :
 - b) Toute personne qui interfère avec des installations de gestion des déchets radioactifs sans raison justifiée et qui gêne la gestion des déchets radioactifs ;
- (2) Tout employé du secteur de la gestion des déchets radioactifs qui gêne la gestion des déchets radioactifs en s'abstenant de maintenir ou d'exploiter des installations de gestion des déchets radioactifs sans raison justifiée.
- (3) Toute personne qui commet les délits spécifiés aux clauses 1 et 2 paragraphe 1 sera poursuivie.

Article 41

Pénalité

Toute personne qui n'est pas une agence de gestion des déchets radioactifs ou une entité à laquelle une partie des activités de gestion des déchets radioactifs a été déléguée en vertu de l'Article 25 et qui met en œuvre une activité de gestion des déchets radioactifs est passible d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de trois années et d'une amende allant jusqu'à 20 millions de KRW.

Article 42

Pénalité

Toute personne menant un plan d'application sans approbation en violation de l'Article 7 clause 2 est passible d'une peine de 2 ans d'emprisonnement au maximum et d'une amende allant jusqu'à 10 millions de KRW.

Article 43

Pénalité

Toute personne qui met en œuvre un plan d'application sans avoir obtenu l'accord pour un amendement en violation du second paragraphe de l'Article 7 clause 2 est passible d'une amende d'un maximum de 3 millions de KRW.

Article 44

Pénalité contre l'employeur et l'employé

- (1) Si un agent, un salarié ou tout autre employé de la Compagnie commet une violation de n'importe lequel des Articles 40 à 43 s'agissant des activités de la Compagnie, non seulement le contrevenant mais aussi la Compagnie seront passibles de l'amende applicable. Cependant, la Compagnie ne sera pas tenue responsable si sa négligence à assurer le soin nécessaire et la supervision des activités n'est pas prouvée.
- (2) Si un agent, un salarié ou tout autre employé d'un individu commet une violation de n'importe lequel des Articles 40 à 43 s'agissant des activités de l'individu, non seulement le contrevenant mais aussi l'individu seront passibles de l'amende applicable. Cependant, l'individu ne sera pas tenu responsable dès lors que sa négligence à assurer le soin nécessaire et la supervision des activités n'aura pas été prouvée.

Article 45

Amende pour négligence

- (1) Une amende d'un maximum de 2 millions de KRW est applicable à toute personne reconnue coupable des actes de négligence suivants :
 - a) Toute personne qui s'abstient de reporter des modifications en violation du second paragraphe de l'Article 7 clause 2 ;
 - b) Toute personne qui s'abstient de soumettre des éléments sans raison justifiée ou soumet de faux documents en violation de l'Article 15 clause 5 ;
 - c) Toute personne qui s'abstient de soumettre un rapport ou des documents en conformité avec l'Article 34 clause 1 ou qui soumet un rapport ou des documents contrefaits ;
 - d) Toute personne qui s'abstient de suivre un ordre en conformité avec l'Article 35 clause 1.
- (2) L'amende pour négligence conformément à la clause 1 est imposée et collectée par le ministre de l'Économie de la connaissance comme prescrit par le Décret présidentiel.
- (3) Toute personne qui n'accepte pas l'imposition d'une amende pour négligence en conformité avec la clause 2 peut faire appel contre cette imposition au ministre de l'Économie de la connaissance dans les 30 jours ayant suivi la réception de la notification de l'amende.
- (4) Si une personne qui reçoit une amende pour négligence en conformité avec la clause 2 fait appel contre cette amende conformément à la clause 3, le ministre de l'Économie de la connaissance notifie immédiatement le tribunal de cet état de fait et le tribunal recevant une telle notification doit considérer l'amende pour négligence conformément à la Loi sur la procédure non juridictionnelle de règlement des affaires.
- (5) Dans les cas où aucun appel n'est formé et où l'amende pour négligence reste impayée pendant la période spécifiée par la clause 3, l'amende est collectée à travers une procédure fondée sur celle utilisée pour le recouvrement des impôts impayés.

Règlement complémentaire

<n° 9016, 28/3/2008>

Article 1

Date d'entrée en vigueur

Ce Règlement complémentaire entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cependant, les Articles 2 et 3 de ce Règlement complémentaire entrent en vigueur à la date d'annonce publique de cette réglementation.

Article 2

Préparation pour l'établissement de la Compagnie

- (1) Le ministre de l'Économie de la connaissance met en place un Comité afin d'établir la Compagnie (ci-dessus désigné « Comité d'établissement ») dans les deux mois suivant l'annonce publique de cette réglementation dans le but de conduire les démarches liées à l'établissement de la Compagnie et les tâches liées à la sélection et à la nomination des directeurs.
- (2) Le Comité d'établissement est composé d'un maximum de cinq membres désignés par le ministre de l'Économie de la connaissance et est dirigé par le ministre délégué à l'Économie de la connaissance.
- (3) Au moment où la Compagnie est établie, le Directeur du Conseil d'administration doit être choisi parmi les directeurs nommés par le Comité d'établissement, avec l'assentiment du ministre de l'Économie de la connaissance.
- (4) Le Comité d'établissement prépare les statuts de la Compagnie et obtient leur approbation par le ministre de l'Économie de la connaissance.
- (5) Une fois l'approbation du ministre obtenue conformément à la clause 4, le Comité d'établissement doit immédiatement enregistrer la constitution de la Compagnie sous les signatures conjointes des membres du Comité d'établissement puis placer le contrôle de la Compagnie entre les mains du Directeur du Conseil d'administration de la Compagnie.
- (6) Une fois le contrôle de la Compagnie transféré conformément à la clause 5, le Comité d'établissement est réputé être dissout et les membres du Comité relevés de leurs fonctions.

Article 3

Coûts d'établissement

Les coûts d'établissement de la Compagnie sont assumés par le fournisseur d'énergie nucléaire.

Article 4

Transfert de propriété, droits et obligations

- (1) La Compagnie acquiert et assume les titres de propriété, les droits et obligations que le fournisseur d'énergie nucléaire, lors d'une réunion de son conseil d'administration, décide d'assigner ou de transférer à la Compagnie à la création de celle-ci. Cependant, dans le cas de transfert sous conditions des droits, et que les conditions sont remplies après la date de création de la Compagnie, le transfert aura lieu à la date à laquelle les conditions sont remplies.
- (2) La valeur enregistrée des biens à transférer à la Compagnie en conformité avec la clause 1 est la valeur comptable du jour précédent la date du transfert.
- (3) Les mesures prises par le fournisseur d'énergie nucléaire s'agissant des activités de gestion des déchets radioactifs avant la création de la Compagnie ou les mesures prises au nom d'un fournisseur d'énergie nucléaire, sont considérées comme étant des mesures prises par la Compagnie ou en son nom.

Article 5

Exemple d'application de la part de gestion du combustible nucléaire usé

- (1) L'Article 15 s'applique au combustible nucléaire usé ayant déjà été généré à l'entrée en vigueur de la présente législation.
- (2) Conformément au Décret présidentiel, le fournisseur d'énergie nucléaire peut payer la part due en vertu de la clause 1 de façon rétroactive dans les 15 années suivant les cinq ans précédant l'exécution de la présente législation.

Article 6

Mesures transitoires relatives aux pénalités et aux amendes pour négligence

Les pénalités et amendes pour négligence concernant des actes commis avant l'entrée en vigueur de la présente législation sont celles prescrites par la Loi sur les activités en matière d'électricité en vigueur.

Article 7

Révision d'autres lois

[...]

Article 8

Relation aux autres législations

Si une autre loi fait référence à des règles instaurées par la Loi relative aux activités en matière d'électricité en vigueur et la Loi sur l'énergie atomique lorsque cette loi est mise en œuvre, et si sont mentionnées des règles applicables à ces deux lois, la loi doit être considérée comme ayant fait référence aux dispositions applicables à celle-ci.

Travaux réglementaires internationaux

Communauté européenne de l'énergie atomique

Proposition de la Commission européenne de Directive du Conseil établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire (2008)

La proposition révisée¹, adoptée par la Commission européenne le 26 novembre 2008, remplace et met à jour celle présentée en septembre 2004². Elle se base sur les principes et exigences de la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)³ et les principes fondamentaux de sûreté de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)⁴.

L'objectif général de la proposition est d'établir, de maintenir et de continuer à améliorer la sûreté nucléaire dans la Communauté ainsi que de renforcer le rôle des organismes de réglementation. Le champ d'application du texte couvre la conception, le choix du site, la construction, l'entretien, l'exploitation et le déclassement des installations nucléaires, en tenant compte des cadres législatifs et réglementaires des États membres concernés. La proposition respecte entièrement la décision de chaque État membre d'utiliser ou de refuser l'énergie nucléaire au sein de son mix énergétique.

Ce cadre législatif communautaire sur la sûreté nucléaire prévoit plusieurs objectifs opérationnels qui sont : le renforcement du rôle des régulateurs nationaux, la reconnaissance de la responsabilité fondamentale du détenteur d'une licence pour la sûreté sous le contrôle des organismes de réglementation, le renforcement de l'indépendance des organismes de réglementation, la garantie d'un haut niveau de transparence sur les questions relatives à la sûreté des installations nucléaires, la mise en œuvre de systèmes de gestion, le contrôle de la sûreté, la validité des expertises de sûreté nucléaire et la priorité de la sûreté.

Le Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets⁵, ENSREG (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 80, 81 et 82), qui rassemble des dirigeants des autorités réglementaires nationales ou des autorités de sûreté des 27 États membres, va devenir le forum de la coopération entre ces autorités et va contribuer à l'amélioration continue des exigences en matière de sûreté nucléaire, particulièrement en ce qui concerne les nouveaux réacteurs.

La proposition prévoit que la Commission européenne présente un rapport au Conseil sur les progrès accomplis avec l'entrée en vigueur de la Directive, qui sera accompagnée, si approprié, de propositions législatives.

-
1. COM (2008) 790 final.
 2. COM (2004) 526 final.
 3. INFCIRC 449 du 5 juillet 1994.
 4. Principes fondamentaux de sûreté de l'Agence internationale de l'énergie atomique Série n° SF-1 (2006).
 5. Décision de la Commission 2007/530/Euratom d'établir le Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets (*JO L 195* [27 juillet 2007], p. 44 à 46).

Mise à jour du programme indicatif nucléaire dans le cadre de la deuxième revue stratégique de l'énergie (2008)

En tant qu'élément de sa revue stratégique de l'Énergie⁶ qui a pour objectif de stimuler les investissements dans le cadre d'une énergie plus efficace et à teneur plus faible en carbone, la Commission européenne a mis à jour son programme indicatif nucléaire (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79 et 80) en novembre 2008 dans une Communication de la Commission à destination du Parlement européen, du Conseil et du Comité Économique et Social⁷. Elle propose que les nouvelles constructions nucléaires utilisent les nouvelles technologies afin de garantir les plus hauts standards en matière de sûreté nucléaire et de simplifier et harmoniser les différences actuelles d'exigences relatives aux autorisations et aux procédures dans les États membres. La Communication note que, si les décisions en matière de production d'électricité installées dans le domaine nucléaire ainsi que dans le domaine des énergies renouvelables sont prises rapidement, presque les deux tiers de la production électrique de l'UE seraient d'une faible teneur en carbone d'ici à 2020.

Le programme indicatif nucléaire mis à jour aborde certaines des questions clés qui ont été soulevées durant les débats au Parlement européen, au Comité économique et social, et au Forum européen sur l'énergie nucléaire (ENEF)⁸. Ces questions incluent :

- Le lien entre l'énergie nucléaire et la sécurité d'approvisionnement, avec une attention particulière sur les besoins en investissement (remplacement, extension de vie des centrales vieillissantes) et la sécurité d'approvisionnement en combustible nucléaire.
- Le rôle des autorités publiques avec l'accent porté sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets dans l'UE (et sur la sécurité et la non-prolifération en dehors de l'UE).
- L'importance de l'acceptation de l'énergie nucléaire par le public et les facteurs influençant cette acceptation.

Recommandation de la Commission européenne relative aux critères d'exportation de déchets radioactifs et de combustible irradié vers des pays tiers (2008)⁹

D'après cette recommandation (2008/956/Euratom), les autorités compétentes des États exportateurs sont chargés d'évaluer, conformément à l'Article 16(1)(c) de la directive 2006/117/Euratom¹⁰ (voir le *Bulletin de droit nucléaire* n° 79), les capacités techniques et administratives des pays tiers pour la gestion sûre des déchets radioactifs et du combustible irradié, ainsi que la qualité de leur structures réglementaires.

À cette fin, la recommandation de la Commission européenne, adoptée le 4 décembre 2008, définit les principales exigences relatives à l'exportation de déchets radioactifs et de combustible irradié vers des pays tiers. Ces exigences traitent par exemple des dispositions nationales appropriées pour la protection radiologique des travailleurs et de la population, du cadre législatif pour réguler

6. COM (2008) 776 final.

7. COM (2007) 565 final.

8. ENEF a été créé pour être une suite du sommet du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007.

9. Notifiée sous le document COM (2008) 7570 ; JO L 338 (17 décembre 2008), p. 69 à 71.

10. Directive du Conseil 2006/117/Euratom relative à la surveillance et au contrôle des expéditions de déchets radioactifs et de combustible usé (JO L 337 [5 décembre 2006], p. 21 à 32).

les activités comportant des risques liés à la présence de substances radioactives, de l'efficacité des autorités de régulation indépendantes, de la répartition claire des responsabilités entre les organismes concernés, d'un système de notification ou d'autorisation garantissant que la responsabilité première de la sûreté de la gestion du combustible irradié et des déchets radioactifs incombe au titulaire de l'autorisation correspondante, de la présence d'agents qualifiés, de la mise en place et la mise en œuvre d'un système national adéquat de responsabilité civile, de la mise en place et la mise en œuvre de programmes d'assurance-qualité appropriés, des mesures de protection et des mesures de protection et de correction adéquates.

Afin d'évaluer si les exigences susmentionnées pour les exportations de déchets radioactifs et de combustible irradié vers des pays tiers sont bien respectées, la recommandation énumère en outre plusieurs critères que les États membres doivent prendre en considération vis-à-vis des pays tiers comme par exemple, l'adhésion à l'AIEA, la ratification et le respect des dispositions de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible irradié et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, la soumission des installations de combustible irradié à un accord de garanties avec l'AIEA dans le cadre de la signature et de la ratification du Traité de non-prolifération, etc.

Il faut également noter que, conformément à la Directive 2006/117/Euratom, les États membres doivent informer chaque année la Commission européenne et le Comité consultatif créé par la dite directive de la mise en œuvre des critères d'exportation.

Communication sur la non-prolifération nucléaire (2009)

La Communication de la Commission au Parlement européen¹¹, adoptée le 26 mars 2009, identifie les actions possibles afin de renforcer la contribution de l'UE aux efforts internationaux dans le domaine de la non-prolifération nucléaire, ce qui inclut le développement d'un système international de sécurité d'approvisionnement du combustible nucléaire sous la protection de l'AIEA. Le document présente également les principaux instruments que la Communauté a déjà à sa disposition pour réduire le risque de prolifération des armes nucléaires¹².

L'objectif de cette communication et d'accroître le développement et la promotion d'une culture de non-prolifération, de la sûreté et de la sécurité, en particulier :

- Elle souligne ce qui a déjà été fait au niveau européen pour réduire les risques de prolifération nucléaire, particulièrement au travers du système de contrôle de sécurité Euratom, l'Instrument pour la stabilité et l'Instrument pour la sûreté nucléaire.
- Elle a pour but de renforcer le soutien au régime de non-prolifération qui est important au regard de la révision du Traité de non-prolifération des armes nucléaires en 2010.
- Elle a pour but de contribuer au développement de systèmes internationaux de sécurité d'approvisionnement du combustible nucléaire sous la protection multilatérale de l'AIEA pour les pays souhaitant développer l'énergie nucléaire.

Au cours des dernières années, la Commission a significativement renforcé sa coopération avec l'AIEA, ce qui sera essentiel pour la mise en œuvre des actions susmentionnées. La réussite des

11. COM (2009) 143 final.

12. Pour plus d'informations sur les instruments de l'UE en matière de non-prolifération, voir l'article de Kobia Roland, « L'UE et la non-prolifération, vers un saut qualitatif? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 81.

initiatives de non-prolifération exige également des actions coordonnées avec des partenaires clés, comme par exemple les États Unis, la Fédération de Russie, le Japon et la Chine.

L'Agence internationale de l'énergie atomique

Convention Commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs – Troisième conférence d'examen (2009)

La troisième conférence d'examen de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune) s'est tenue au siège de l'AIEA à Vienne du 11 au 20 mai 2009.

La Convention commune a été adoptée le 5 septembre 1997 et est entrée en vigueur le 18 juin 2001. Ses objectifs sont :

- (i) d'atteindre et de maintenir un niveau élevé de sûreté partout dans le monde en matière de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, par le renforcement des mesures nationales et de la coopération internationale, y compris, le cas échéant, la coopération pour la sûreté ;
- (ii) faire en sorte qu'à tous les stades de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs il existe des défenses efficaces contre les risques potentiels afin que les individus, la société et l'environnement soient protégés, aujourd'hui et à l'avenir, contre les effets nocifs des rayonnements ionisants, de sorte qu'il soit satisfait aux besoins et aux aspirations de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs ;
- (iii) prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient à un stade quelconque de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs.

Afin de remplir ces objectifs, la Convention commune a adopté un processus d'examen qui exige des parties contractantes qu'elles soumettent à l'avance à toutes les autres parties contractantes un rapport national décrivant la mise en œuvre des obligations de la Convention commune, qu'elles cherchent à obtenir des clarifications sur les rapports nationaux des autres parties grâce à un système de questions et réponses écrites et qu'elles présentent et discutent des rapports nationaux durant une conférence d'examen constituée de sessions par groupes de pays et de sessions plénières (articles 30 et 32 de la Convention commune).

Quarante-cinq des 48 parties contractantes ont participé à la Conférence d'examen. Le président de la Conférence était M. Kuniyoshi Soda, membre de la Commission de sûreté nucléaire du Japon et le vice-président était M. László Koblinger de l'Autorité de l'énergie atomique de Hongrie.

La réunion s'est tenue à un moment où plusieurs pays réfléchissent au lancement d'un programme national d'énergie nucléaire. Il a donc été fortement recommandé que la sûreté de la gestion du combustible usé et la gestion des déchets radioactifs soient prises en compte dès le tout début (voir le rapport de synthèse, disponible à l'adresse suivante : www-ns.iaea.org/downloads/rw/conventions/third-review-meeting/final-report-english.pdf).

Parmi les bonnes pratiques, les pays participants ont particulièrement noté l'importance :

- des stratégies et politiques nationales pour la gestion des déchets radioactifs et la gestion du combustible usé, le cas échéant ;
- des cadres légaux et réglementaires pour la gestion des déchets radioactifs et la gestion du combustible usé le cas échéant ;
- de la coopération internationale et participation du public.

En même temps, les parties ont reconnu que beaucoup reste à faire pour remplir les défis suivants :

- la mise en œuvre de politiques nationales pour la gestion à long-terme du combustible usé, ce qui inclut les l'élimination de déchets de haute activité et/ou du combustible usé ;
- l'emplacement, la construction et l'exploitation d'installations d'évacuation du combustible usé et des déchets radioactifs ;
- la gestion des déchets hérités ;
- la surveillance des sources scellées abandonnées et la récupération des sources orphelines ;
- la gestion du savoir et les ressources humaines ;
- les ressources financières pour les responsabilités.

Le 15 mai 2009, le Portugal a déposé son instrument de ratification et deviendra le 49^{ème} État membre le 13 août 2009 (Article 40 paragraphe 2 de la Convention commune).

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont participé en tant qu'observateurs.

Accords bilatéraux

Accords bilatéraux¹

Coopération en matière d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire

- Bangladesh et Fédération de Russie : Protocole d'accord sur la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire.
- Émirats Arabes Unis et Japon : Accord sur la coopération nucléaire civile.
- Émirats Arabes Unis et États-Unis : Accord sur la coopération en matière d'utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.
- France et Italie : Accord sur la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire.
- France et Tunisie : Accord sur le développement de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.
- Inde et Kazakhstan : Protocole d'accord sur la coopération en matière d'énergie nucléaire à usage civil.
- Inde et Fédération de Russie : Accord sur la coopération nucléaire civile.
- Italie et Japon : Protocole d'accord sur le développement en matière d'énergie nucléaire.
- Japon et Jordanie : Protocole de coopération sur l'introduction de l'énergie nucléaire en Jordanie.
- Japon et Fédération de Russie : Accord sur la coopération en matière d'usages pacifiques de l'énergie nucléaire.
- Nigéria et Fédération de Russie : Protocole d'accord sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.
- Oman et Fédération de Russie : Protocole d'accord sur les usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

Coopération dans le domaine de l'extraction et de la production d'uranium et de la fourniture de combustible nucléaire

- Chine et Kazakhstan : Accord visant à accroître la coopération dans le domaine de l'extraction de l'uranium et les projets de coopération à long terme en matière nucléaire.
- Fédération du Russie et Ukraine : Accord garantissant la fourniture de combustible nucléaire à l'Ukraine pour la période 2009-2010.

1. Ce qui suit est une liste sélective des accords bilatéraux conclus au cours de l'année 2009 et portés à notre connaissance en grande partie par le biais des médias d'information : *World Nuclear News and NucNet News in Brief*.

Coopération relative à une installation nucléaire ou un équipement nucléaire

- Brésil et France : Accord de coopération sur le développement de systèmes de propulsion nucléaire pour les sous-marins militaires.
- Canada et Jordanie : Accord par lequel le Canada s'engage à assister la Jordanie dans la construction de centrales nucléaires de production d'électricité et de désalinisation.
- Jordanie et Fédération de Russie : Accord portant sur l'assistance à la Jordanie dans la construction de centrales nucléaires de production d'électricité et de désalinisation.

Coopération pour la formation

- Mongolie et Fédération de Russie : Protocole d'accord relatif à la formation de spécialistes en matière nucléaire.

Nouvelles brèves

Communauté européenne de l'énergie atomique

Troisième session plénière du Forum européen de l'énergie nucléaire (2008)

La troisième session plénière du Forum européen de l'énergie nucléaire (ENEF) s'est tenue à Bratislava les 3 et 4 novembre 2008, réunissant plus de 200 participants de haut rang parmi toutes les parties prenantes (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 81 et 82). Les discussions ont permis de progresser sur des sujets importants comme la transparence des projets nucléaires, l'harmonisation des standards de sûreté, les exigences pour un réseau électrique moderne et des modèles d'établissement de prix pour l'énergie nucléaire. Elles ont également permis de voir exprimées les différentes opinions sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

ENEF a appelé à accroître « la transparence de l'énergie nucléaire », encourageant le passage d'une « culture du silence » à une « culture d'information active ». Cela devrait devenir une priorité pour tous les acteurs clés de la communauté nucléaire afin d'augmenter la confiance et la compréhension. À cette fin, ENEF soutient les efforts déjà initiés par la Commission, afin de faciliter la diffusion d'une information fiable et objective. De plus, il est nécessaire de développer un processus de consultation approprié dans le domaine du nucléaire, intégrant en particulier les municipalités avec des installations nucléaires et des commissions d'informations locales.

Concernant les risques de l'énergie nucléaire, ENEF défend une structure juridique pour la sûreté nucléaire répondant à la demande du public, ce qui correspond à une attente exprimée par les sondages d'opinion. Cela permettra de passer d'un contexte d'information indicatif sur une base volontaire à des règles juridiquement contraignantes fournissant des droits supplémentaires aux citoyens de l'UE. Des efforts complémentaires dans le domaine de l'enseignement et de la formation doivent également être fournis, liant les universités, les entreprises et la société civile tout en tenant compte du besoin de sûreté nucléaire ainsi que des exigences de médecine nucléaire.

Quant à la question des « opportunités de l'énergie nucléaire », ENEF a examiné diverses options afin de transformer les coûts de l'énergie nucléaire en prix de l'énergie pour le consommateur final. Étant donné que 50% de la production d'électricité dans l'UE devra être remplacée dans les prochaines décennies, ENEF a déclaré qu'il était temps de reconsidérer le concept du réseau. Le nouveau réseau européen devrait être plus sûr, efficace et intégré. Ce réseau devrait relier d'importantes centrales nucléaires, assurant une électricité de base, ce qui est essentiel pour l'économie de l'UE, et une série de petites sources d'énergie décentralisées bénéficiant du rapide développement des énergies renouvelables. La nécessité d'accroître l'efficacité énergétique est également importante pour la définition et l'entretien du réseau.

La quatrième session plénière du Forum a eu lieu à Prague les 28 et 29 mai 2009.

Réunions du Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets

Les 7^{ème} et 8^{ème} réunions du Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets (ENSREG) se sont tenues respectivement les 15 janvier et 15 avril 2009. Suite au compte-rendu des discussions en cours au niveau du Conseil sur la proposition de directive de la commission

sur la sûreté nucléaire, les discussions du groupe se sont principalement concentrées sur les sujets suivants :

- l'examen des progrès du programme de travail ;
- la réparation du rapport d'activité de l'ENSREG qui, conformément à la Décision du Conseil¹, devra être présenté au Parlement et au Conseil européens ;
- l'accroissement de la transparence du travail du groupe. Dans ce contexte il a été décidé, par exemple, que chaque réunion d'ENSREG sera suivie peu de temps après par une déclaration du Président du groupe. ENSREG a également décidé d'adopter une procédure plus rapide pour la publication des minutes.

La prochaine réunion du groupe aura lieu le 2 juillet 2009 pour finaliser le travail des groupes et le rapport susmentionné adressé au Parlement et au Conseil européens.

Lancement d'une consultation du public portant sur une proposition relative aux nouvelles exigences relatives aux sources de rayonnement naturel au sein de la Directive fixant les normes de base (période de consultation : 2 février 2009 – 20 avril 2009)

La Directive sur les normes de base en matière de protection est actuellement en cours de révision dans le cadre d'un mécanisme de réorganisation qui vise à fusionner cinq directives Euratom en une seule. Le premier bloc de dispositions législatives est lié à la gestion des sources de rayonnement naturel.

La Commission européenne souhaite recevoir les commentaires des parties prenantes sur les principes sous-jacents de l'approche proposée sur les sources de rayonnement naturel, sur sa pertinence et sur l'impact des obligations incombant sur les organismes de régulations et les industries. Les résultats de cette consultation seront davantage reflétés dans la procédure de prise de décision pour l'adoption de la directive remaniée.

Les documents de référence relatifs à cette consultation du public sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/energy/nuclear/consultations/2009_04_20_natural_radiation_sources_en.htm.

Association internationale du droit nucléaire

Le Congrès biennal de Nuclear Inter Jura de 2009 à Toronto

Le Congrès biennal de Nuclear Inter Jura se tiendra à Toronto, au Canada du 5 au 9 octobre 2009. Ce congrès biennal est organisé par l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), en coopération avec l'Organisation canadienne de droit nucléaire.

Ce congrès sera le 19^{ème} dans la série des rencontres biennales de l'AIDN. Celle-ci, s'est donnée pour objectif depuis sa création en 1972, de promouvoir l'étude des questions juridiques relatives à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et d'encourager l'échange d'informations dans ce domaine.

1. Décision de la Commission 2007/530/Euratom.

Il traitera des questions juridiques auxquelles doit répondre l'énergie nucléaire dans un contexte de crise globale affectant l'économie et l'environnement, et de demande croissante d'énergie, surtout dans le monde en développement. Les défis pour l'industrie nucléaire concernent notamment les conditions et délais de construction et de mise en exploitation de nouveaux réacteurs, leur financement, la consultation du public, la couverture des engagements à long terme, le stockage des déchets nucléaires et la non-prolifération.

Tous les deux ans, au Congrès nucléaire inter Jura, les experts juridiques du monde entier, notamment des responsables de la réglementation, des personnalités du monde politique et des décideurs se penchent sur une grande variété de questions juridiques en tenant compte du climat juridique, politique et économique.

Le Président actuel de l'AIDN est M. Stanley David Berger, juriste adjoint au sein d'Ontario Power Generation Inc. De plus amples informations concernant ce congrès, ainsi que les détails relatifs au programme, seront disponibles prochainement à l'adresse : www.aidn-inla.be et www.cnlo.ca.

Agence internationale des énergies renouvelables

Fondation d'une nouvelle agence internationale (2009)

Une nouvelle agence, l'Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA), a été officiellement instituée le 26 janvier 2009 lors d'une conférence fondatrice à Bonn en Allemagne. Cette conférence était présidée par le Ministre allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire, Sigmar Gabriel. L'Allemagne, avec le Danemark et l'Espagne, a encouragé activement et préparé la création de cette agence.

À l'heure actuelle, 83 gouvernements (voir version anglais) de pays développés ou en voie de développement ont signé le traité fondateur et sont devenus membres fondateurs d'IRENA. Tous ces états sont membres de la Commission préparatoire d'IRENA, l'organe qui sera aux commandes de l'organisation pendant la période intérimaire de fondation. La Commission sera dissoute après l'entrée en vigueur du traité, qui aura lieu au trentième jour suivant la date de dépôt du 25^{ème} instrument de ratification. L'Agence sera alors composée d'une Assemblée, d'un Conseil et d'un Secrétariat.

IRENA vise à devenir le principal moteur pour une transition rapide vers un usage étendu et durable des énergies renouvelables à l'échelle de la planète. Elle devra prodiguer des conseils pratiques et fournir une assistance tant aux états industrialisés qu'aux pays en voie de développement, les aider à améliorer leurs cadres réglementaires et à acquérir des compétences. L'Agence devra également faciliter l'accès à toutes les informations pertinentes y compris des données vérifiées sur le potentiel des énergies renouvelables, les pratiques à adopter, les mécanismes financiers efficaces et une expertise technologique la plus avancée possible.

Le traité définit les objectifs de l'Agence, à savoir la promotion d'une adoption étendue et approfondie, ainsi que l'utilisation durable de toutes les formes d'énergies renouvelables, en tenant compte d'une part des priorités nationales et locales et d'autre part des bénéfices à obtenir d'une approche combinée des énergies renouvelables et des mesures d'efficacité énergétique ; la contribution des énergies renouvelables à la protection de l'environnement à travers la réduction de la pression sur les ressources naturelles et à la réduction de la déforestation, particulièrement en milieu tropical, de la réduction de la désertification et de la perte de biodiversité ; la protection du climat ; la croissance économique et la cohésion sociale, y compris la réduction de la pauvreté et le développement durable ;

l'accès à des approvisionnements énergétiques sûrs ; le développement régional et la responsabilité intergénérationnelle.

D'après l'article III du traité, le terme « énergie renouvelable » renvoie à toute forme d'énergie produite à partir de sources renouvelables et de manière durable et incluant entre autres, la bioénergie, la géothermie, l'énergie hydraulique, l'énergie des océans (qui comprend notamment l'énergie des marées, des vagues et de la chaleur des océans), l'énergie solaire et l'énergie éolienne.

Davantage d'information est disponible à l'adresse www.irena.org.

Liste des correspondants du bulletin de droit nucléaire

<i>AFRIQUE DU SUD</i>	M. N.G. NHLAPHO, Conseiller juridique, Autorité nationale de réglementation nucléaire
<i>ALBANIE</i>	M. F. YLLI, Directeur de l'Institut de physique nucléaire
<i>ALGÉRIE</i>	M. F. CHENNOUFI, Juriste, Commissariat à l'énergie atomique
<i>ALLEMAGNE</i>	Professeur N. PELZER, Consultant
<i>ARGENTINE</i>	M. J. MARTINEZ FAVINI, Consultant, Commission nationale de l'énergie atomique M. M. PAEZ, Chef de département, Commission nationale de l'énergie atomique
<i>ARMÉNIE</i>	M. A. MARTIROSYAN, Autorité arménienne de réglementation nucléaire
<i>AUSTRALIE</i>	Mme O. LIAVAS, Conseiller, Agence australienne pour la protection radiologique et la sûreté nucléaire M. S. MCINTOSH, Organisation australienne de la science et de la technologie
<i>AUTRICHE</i>	M. T. AUGUSTIN, Directeur adjoint en charge de la coordination nucléaire, Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux
<i>BÉLARUS</i>	M. D. LOBACH, Ministère compétent dans les cas d'urgences, Gasatomnadzor
<i>BELGIQUE</i>	M. F. MOLITOR, Ingénieur-Directeur, Service de la sécurité technique des installations nucléaires, Ministère de l'Emploi et du Travail
<i>BRÉSIL</i>	M. E. DAMASCENO, Commission nationale de l'énergie nucléaire Mme D. FISCHER, Association brésilienne du droit nucléaire
<i>BULGARIE</i>	Mme A. BELYANOVA, Chef du département juridique, Agence de réglementation nucléaire
<i>CANADA</i>	Mme L. THIELE, Conseiller principal et Député Directeur, Services juridiques, Commission canadienne de sûreté nucléaire M. J. LAVOIE, Conseiller principal et Directeur, Services juridiques, Commission canadienne de sûreté nucléaire
<i>CHINE</i>	Mme Z. LI, Directrice du Service juridique, Compagnie nucléaire nationale chinoise Mme Q. WANG, Commission pour la science, la technologie et l'industrie de la défense nationale

RÉPUBLIQUE DE CORÉE	M. K.-G. PARK, Professeur, Faculté de droit, Université de Corée
CROATIE	M. I. VALCIC, Chef du Département de la sûreté nucléaire, Ministère de l'Économie
DENMARK	Mme R. PETERSEN, Chef du Département juridique et de la propriété, Ministère de la Justice
ÉGYPTE	M. A.-M. MAREI, Chargé de cours adjoint, Département du droit nucléaire, Centre national de la sûreté nucléaire, Autorité de l'énergie atomique
ESPAGNE	M. J. R. MARTIN HERNANDEZ, Conseiller juridique, Conseil de la sécurité nucléaire Mme E. MENENDEZ-MORAN, Sous-direction de l'énergie nucléaire, Ministère de l'Économie
ESTONIE	Mme K. MURU, Département de la Radioprotection, Centre Estonien de protection radiologique
ÉTATS-UNIS	Mme S. ANGELINI, Conseiller juridique, Bureau des programmes nucléaires civils, Département de l'énergie M. S. BURNS, Conseiller général adjoint, Commission de la réglementation nucléaire
FINLANDE	M. Y. SAHRAKORPI, Conseiller ministériel, Département de l'Énergie, Ministère du Commerce et de l'Industrie
FRANCE	Mme F. TOUITOU-DURAND, Direction juridique et du contentieux, Commissariat à l'énergie atomique
GRÈCE	Professeur L. CAMARINOPOULOS, Président de la Commission hellénique pour l'énergie nucléaire
HONGRIE	M. L. CZOTTNER, Conseiller juridique principal, Autorité hongroise de l'énergie atomique Professeur V. LAMM, Institut des études juridiques, Académie des sciences de Hongrie
INDE	M. S. D. DAVE, Juge, Tribunal d'instance
INDONÉSIE	M. M. POERNOMO, Conseiller principal, Commission nationale de contrôle de l'énergie Mme V. DEWI FAUZI, Juriste, Agence nationale de l'énergie nucléaire
IRLANDE	Mme I. BOLGER, Service de l'information, Institut de protection radiologique
ISLANDE	M. S. MAGNUSSON, Directeur, Institut islandais de protection radiologique
ISRAËL	M. R. LAHAV, Conseiller juridique, Commission de l'énergie atomique
ITALIE	M. V. FERRAZZANO, Chef du service juridique, SOGIN SPA M. M. FRANZA, Division des relations institutionnelles, ENEA

JAPON	M. Y. KAWAGUCHI, Premier Secrétaire, Délégation du Japon auprès de l'OCDE M. T. YAMAMURA, Bureau pour la recherche sur les politiques, Centre pour la science et la technologie sur la non-prolifération nucléaire
KAZAKHSTAN	Mme L. NOVOZHLOVA, Conseiller juridique, Comité pour l'énergie atomique du Kazakhstan
LETTONIE	M. A. SALMINS, Directeur, Centre de la sûreté radiologique
LITUANIE	M. M. ABRAITIS, Conseiller juridique principal, VATESI
LUXEMBOURG	M. P. MAJERUS, Division de la radioprotection, Direction de la santé, Ministère de la Santé
MACÉDOINE	M. D. NEDELKOVSKI, Département de la radioprotection, Institut de la santé publique de la République
MAROC	Mme L. ZIDI, Attachée de direction, Centre national de l'énergie, des sciences et des techniques nucléaires
MEXIQUE	M. S. BERTRÁN DEL RÍO, Directeur général des affaires internationales, Ministère de l'Énergie M. J. GONZALEZ ANDUIZA, Département des affaires juridiques, Commission fédérale d'électricité M. M. PINTO CUNILLE, Chef du Département des affaires juridiques et internationales, Commission nationale de la sûreté nucléaire et des garanties
MOLDAVIE	Mme M. CORFANENCO, Chef de la division des affaires juridiques, Département d'État des normes et de la métrologie
RÉPUBLIQUE DU MONTÉNÉGRO	M. S. JOVANOVIC, Faculté des Sciences Naturelles, Université de Monténégro
NORVÈGE	M. S. HORNKJØL, Chef de section <i>ad interim</i> , Autorité norvégienne de radioprotection
OUZBÉKISTAN	M. K. YUNUSOV, Chef du Service d'inspection pour la surveillance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, Comité d'État de la sûreté dans les secteurs industriels et miniers
PAYS-BAS	Mme N. HORBACH, Directrice du Centre des dommages transfrontières et de la réparation M. R. VAN EMDEN, Conseiller juridique, Ministère des Finances
POLOGNE	M. M. KOC, Spécialistes des affaires juridiques internationales, Agence nationale de l'énergie atomique
PORTUGAL	Mme M. MONTEIRO, Conseiller juridique, Institut technologique et nucléaire

ROUMANIE	M. V. CHIRIPUS, Avocat, SN Nuclearelectrica SA
	M. V. ZSOMBORI, Président, Commission nationale de contrôle des activités nucléaires
ROYAUME-UNI	Mme L. MUSTAFA, Conseiller juridique, Ministère du Commerce et de l'Industrie
RUSSIE	M. A. UTENKOV, Service fédéral pour le contrôle écologique, technologique et nucléaire (Rostekhnadzor)
RÉPUBLIQUE DE SERBIE	Mme M. COJBASIC, Conseiller principal, Ministère des Sciences
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	M. M. POSPÍŠIL, Directeur juridique, Autorité de la réglementation nucléaire
SLOVÉNIE	M. A. ŠKRABAN, Directeur, Bureau des affaires générales, Administration slovène de la sûreté nucléaire
SUÈDE	M. T. LOFGREN, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté en matière de rayonnements
	M. T. ISRAELSSON, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté en matière de rayonnements
SUISSE	M. R. TAMI, Chef de la section droit et pipelines, Office fédéral de l'énergie
TUNISIE	M. M. CHALBI, Ministère de l'Éducation et des Sciences, École nationale d'ingénieurs
TURQUIE	M. F. KURHAN, Conseiller juridique, Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK)
UKRAINE	Mme S. PILGUN, Spécialiste principale, Département de la planification, de la coordination et du développement, Comité d'État nucléaire d'Ukraine
	M. V. SHVYTAI, Chef du bureau présidentiel, Compagnie nationale de production d'énergie nucléaire ENERGOATOM
URUGUAY	Professeur D. PUIG, Professeur de droit nucléaire, Faculté de droit, Université d'Uruguay
AIEA	M. J. RAUTENBACH, Directeur, Bureau des affaires juridiques
CE	Mme A.P. CHIRTEȘ, Direction générale de l'énergie et des transports
OMS	Mme G. PINET, Directrice, Législation sanitaire

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(67 2009 01 2 P) ISSN 0304-3428 – n° 56924 2009



Bulletin de droit nucléaire n° 83

Considéré comme l'ouvrage de référence en la matière, le *Bulletin de droit nucléaire* est une publication internationale unique en son genre où juristes et universitaires peuvent trouver une information à jour sur l'évolution de ce droit. Publié deux fois par an en anglais et en français, il rend compte du développement des législations dans une soixantaine de pays. Il tient le lecteur informé de la jurisprudence, des décisions administratives, des accords internationaux et des activités réglementaires des organisations internationales, dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Les articles marquants de ce numéro portent sur « Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives », la « Mise en œuvre et application sur le plan national des traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires » et « Le déclassé d'Asse II : Un fardeau du passé en République fédérale d'Allemagne ».

Abonnement 2009 (2 numéros)
(67 2009 01 2 P) € 114
ISSN 0304-3428



www.oecd.org



9 770304 342809