

L'ASSISTANCE LÉGISLATIVE DE L'AIEA DANS LE DOMAINE NUCLÉAIRE : QUEL PARTENARIAT AVEC LES PAYS EUROPÉENS?

PAR

KATIA BOUSTANY (*)

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES
DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL – UQAM

Depuis l'accident de Tchernobyl, la sûreté nucléaire a été au centre des préoccupations à la fois institutionnelles et étatiques. Avec la chute du Mur de Berlin et l'effondrement de l'Union Soviétique, la mise à nu du système antérieur allait révéler davantage l'ampleur des besoins à cet égard. C'est dans ce contexte qu'un programme d'assistance législative a été établi par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique – AIEA en direction des pays d'Europe Centrale et Orientale – PECO ainsi que des Nouveaux États Indépendants – NEI issus de l'éclatement de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie et de l'URSS – ce qui, dans ce dernier cas, englobe les pays d'Asie Centrale participant auparavant de l'ensemble soviétique (1).

Dans son essence, la sûreté nucléaire conjugue des mesures technologiques et des dispositifs juridiques dont la finalité cardinale est d'éviter des

(*) Au moment d'écrire ces lignes, l'auteur était encore chargée de la coordination de l'assistance législative auprès de la Division Juridique de l'AIEA. A l'évidence, les propos de l'auteur expriment ses propres opinions en tant qu'universitaire et ne sauraient d'aucune manière être considérés comme reflétant les positions de l'AIEA ou engageant la responsabilité de l'Organisation. L'auteur tient à préciser que ses analyses critiques ne visent en rien à déprécier l'action entreprise par l'Agence dans le domaine considéré et à laquelle contribue un personnel aux compétences confirmées, déployant une haute tenue professionnelle dans l'accomplissement de ses fonctions; toutefois, l'universitaire en position d'observation et de recul par rapport aux activités faisant l'objet de cette étude mène inévitablement une réflexion sur les améliorations toujours susceptibles d'être apportées à un processus donné. Enfin, l'auteur souhaite vivement remercier Monsieur Normand Halde, juriste et expert-consultant auprès de la Division Juridique de l'AIEA, pour le concours amical qu'il lui a apporté afin de compléter la documentation relative à ce travail.

(1) Le programme d'assistance législative de l'AIEA déborde la stricte sphère européenne et s'étend également à des pays d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie. Toutefois, dans le cadre de ce travail, notre exposé se limitera à l'assistance législative dispensée aux pays européens. Précisons, cependant, que nous ne traiterons d'aucun de ces pays nommément afin de satisfaire à un devoir de confidentialité indiscutable.

émissions incontrôlées et/ou involontaires de radioactivité dans l'atmosphère susceptibles d'affecter de manière préjudiciable les personnes et l'environnement. De ce fait, la sûreté nucléaire est consubstantielle à la radioprotection (2) même si cette dernière s'en distingue quant aux méthodes techno-scientifiques et aux principes normatifs qui l'informent (3).

Ici, le droit capte volontiers un contenu technique. En réalité, par delà leur nette différenciation (4), les univers et modes cognitifs scientifique et juridique se rencontrent pour former un corpus spécifique de règles propres, destinées à assurer l'adoption de comportements et de façons de faire répondant aux exigences de protection des personnes et de l'environnement dans la conduite d'activités impliquant des risques majeurs.

Or le droit, faut-il le rappeler, est entre autres le vecteur de valeurs sociales et, à ce titre, tend à imprimer aux comportements l'orientation axiologique qu'il cherche à traduire dans les faits. C'est là l'une de ses fonctions régulatrices primordiales (5). Dans la sphère des activités et du risque techno-scientifiques, cela signifie que l'outil normatif aura pour but non seulement d'établir les règles de l'art dans leur dimension strictement technique, mais aussi de les instruire et de les mettre en œuvre à

(2) Soulignons que le dénommé « Projet Modèle » de l'AIEA en matière d'assistance législative, orienté vers les pays extérieurs à la zone européenne, vise à la mise en place d'une législation dans le domaine de la radioprotection destinée à assurer un contrôle et une gestion appropriés des sources à rayonnements ionisants (dont font partie les radioisotopes) utilisés dans les domaines de la médecine, de l'industrie, de l'agriculture et de la recherche scientifique. Il est remarquable de constater l'association fréquente de la radioprotection et de la sûreté dans le titre des projets de loi ou des législations adoptées, et qui se reflète singulièrement dans l'expression en langue anglaise de « radiation safety ».

(3) Deux principes régissent la radioprotection : celui de la justification et celui de l'optimisation. Selon le premier, l'utilisation d'une source à rayonnements ionisants ne devrait être autorisée que si l'exposition subséquente d'individus procure à ces personnes ou à la société un avantage suffisant pour compenser les effets radiologiques nocifs susceptibles d'en résulter; quant au principe d'optimisation, il vise à maintenir aussi bas qu'il est raisonnablement possible l'exposition des individus aux rayonnements ionisants tant en termes de valeur des doses que de nombre de personnes exposées. Ce dernier principe est habituellement cité sous son abréviation en anglais — ALARA (*As Low As Reasonably Achievable*) ; il faut noter que le cas des expositions médicales thérapeutiques est exclu de son champ d'application. Justification et optimisation sont toutes deux déterminées dans chaque situation en tenant compte des facteurs économiques et sociaux. Voir : *Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements*, Collection Sûreté n° 115, AIEA, Vienne, 1997, respectivement paragraphes 2.20 et 2.24.

(4) D. BOURCIER, *Ordre juridique et Ordre Technologique*, Cahiers S.T.S., Paris, Éditions du C.N.R.S., 1986, Présentation, à la p. 6.

(5) Nous ne nous étendons pas ici sur une analyse que nous avons déjà abordée ailleurs, notamment dans : « La normativité nucléaire : quelques réflexions », *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 7, printemps 1992, pp. 121-141; « La perception du risque technologique : le droit entre Janus et Prométhée » (en collaboration avec Normand Halde et Mark Antaki), *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 13-1, printemps 1998, pp. 125-167.

la lumière d'une éthique de la responsabilité répondant aux besoins nouveaux — et parfois inédits — de l'ère technologique (6).

Relayé dans le jargon nucléaire, cela s'appellera la culture de sûreté. La sûreté nucléaire, en effet, ne se limite pas à des mesures technologiques : elle comprend également le développement d'un sens de la responsabilité individuelle chez toutes les personnes travaillant dans des installations nucléaires ou dans des établissements utilisant des sources à rayonnements ionisants, de manière à imprégner l'agir d'une vigilance indispensable à la réalisation des finalités de ce complexe de dispositifs techno-scientifiques et normatifs, à savoir la protection des personnes et de l'environnement contre les effets nocifs de la radioactivité.

Or l'analyse de l'accident de Tchernobyl a autant révélé des défaillances dans la conception du type de centrales nucléaires en cause — en particulier l'absence d'enceinte de confinement — qu'un manque de culture de sûreté auquel il est permis d'attribuer, en partie, l'enchaînement d'erreurs humaines qui ont conduit à la catastrophe que l'on sait.

Sur cette toile de fond, l'on comprendra que de notre point de vue l'assistance législative ne saurait être cantonnée à la seule mise au point de lois (*law-making*) et réglementations dans chacun des pays concernés. Par-delà cette nomenclature du phénomène juridique et pour lui permettre précisément de produire ses effets utiles, elle requiert la transmission d'un savoir (*know-how*) à travers l'instauration d'interactions combinant le droit et la technologie en tant que systèmes cognitifs globaux et opérationnels pour permettre aux activités nucléaires de générer, sans dommage indu, les bénéfices qui en sont escomptés.

Dans cette optique, nous tenterons en un premier temps d'exposer les conditions présidant à l'assistance législative; et par la suite, nous nous attacherons à en situer la portée dans le cadre plus général des règles régissant les rapports internationaux.

I. — FONDEMENTS ET MODALITÉS DE L'ASSISTANCE LÉGISLATIVE

Dès sa création, l'AIEA était appelée à fournir de l'assistance technique aux États membres de l'Agence qui en feraient la demande. Il s'agissait là, en fait, du corollaire de la mission qui lui était confiée, aux termes

(6) Hans JONAS, *Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Éditions du Cerf, Paris, 1990.

même de son Statut (7), de favoriser le développement des utilisations pacifiques de l'atome. Comme en prolongement de cette assistance technique, l'AIEA a récemment développé ses divers programmes d'assistance législative. Aussi est-ce sur les mêmes instruments qu'elle fonde son action dans ce domaine.

Parmi ceux-ci, tout d'abord, un ensemble de « Principes Directeurs » (8) a été élaboré, approuvé par le Conseil des Gouverneurs et régissant l'action de l'Agence à cet égard (9). Il résulte clairement de ces principes que l'objectif premier de l'assistance technique dispensée par l'Agence, conformément à ses attributions statutaires, est d'accélérer et d'élargir la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans les États Membres en facilitant leur accès aux applications et aux utilisations de l'énergie atomique à des fins pacifiques, ainsi que le transfert de technologie nucléaire et le développement de la recherche (10).

Cependant, même si l'octroi de l'assistance technique est établi comme une fonction majeure et prioritaire de l'institution (11), le rôle des États requérants demeure la pièce centrale du système. Il leur appartient de définir la nature, l'étendue et la portée de l'assistance technique requise, à charge pour l'Agence de s'y conformer (12). En outre, l'AIEA doit conduire ses activités d'assistance technique en respectant dûment les droits souverains des États, les termes des accords conclus avec l'État ou le groupe d'États requérants et, bien sûr, les dispositions de son propre Statut (13).

C'est donc la volonté des États, plus précisément leur volonté souveraine qui paraît être le principal fondement de l'assistance technique.

(7) Statut de l'AIEA, Article III, A : « L'Agence a pour attributions : 1. D'encourager et de faciliter, dans le monde entier, le développement et l'utilisation pacifique de l'énergie atomique à des fins pacifiques et la recherche dans ce domaine », ainsi que les paragraphes 2 à 5 de ce même article.

(8) The revised Guiding Principles and General Operation Rules to Govern the Provision of Technical Assistance by the Agency, INFCIRC/267, Mars 1979 — ci-après « Guiding Principles » : comme la langue de travail de l'AIEA est l'anglais, nous assumons, ici, la traduction vers le français des documents auxquels nous nous référons et souhaitons souligner que toute erreur à cet égard relèverait de notre seule responsabilité.

(9) Le Conseil des Gouverneurs est l'organe restreint et exécutif de l'AIEA : il « a qualité pour s'acquitter des fonctions de l'Agence, sous réserve des responsabilités vis-à-vis de la Conférence Générale (...) » (Statut de l'AIEA, Article VI, F). Il est composé de trente-cinq membres élus par la Conférence Générale et représentant les régions suivantes en proportion de leur avancement dans le domaine de la technologie de l'énergie atomique : Amérique du Nord, Amérique Latine, Europe occidentale, Europe orientale, Afrique, Moyen-Orient et Asie du Sud, Asie du Sud-Est et Pacifique, Extrême-Orient (Statut de l'AIEA, Article VI, A).

(10) Guiding Principles, *op. cit.*, paragraphe 1 (a).

(11) *Ibid.*, par. 1 (b).

(12) *Ibid.*, par. 1 (f).

(13) *Ibid.*, par. 1 (c).

Dans un contexte initial, où il s'agissait de favoriser l'expansion du secteur nucléaire et des diverses utilisations pacifiques de l'atome, il était compréhensible de considérer que la détermination des choix et des besoins dans ce domaine relevait de l'exercice des prérogatives et des compétences exclusives de l'État concerné. En conséquence, l'initiative lui revenait et l'AIEA pouvait apparaître comme une instance de recours pour l'obtention des équipements et des services requis. D'ailleurs, ce type de démarche qui s'inscrit dans le cadre du multilatéralisme n'exclut nullement la recherche et la poursuite de coopérations bilatérales entre États et dont la mise en œuvre pourrait être soustraite à la sphère d'action de l'Agence si telle devait être l'entente entre les États impliqués.

Il convient cependant de souligner que dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'AIEA, obligation est faite, tant à l'Agence qu'au Gouvernement récipiendaire, d'appliquer les normes et mesures de sûreté développées par elle. Cette exigence est énoncée à la fois dans les principes directeurs précités (14) et dans l'accord conclu entre l'AIEA et un Gouvernement donné relativement à l'octroi d'assistance technique (15).

A cet égard, l'instrument de base est le recueil de « Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements » (16) également approuvé par le Conseil des Gouverneurs. D'autres recueils de normes de sûreté, ciblant plus particulièrement des sujets précis (conception des centrales nucléaires, choix du site, gestion des déchets radioactifs, etc...), peuvent, le cas échéant, entrer dans le champ de l'assistance technique.

Habituellement, un document de cette nature est classé dans la catégorie des dispositifs de *soft law* et, à ce titre, n'est pas considéré comme ayant une portée obligatoire opposable aux États (17). Toutefois, par la référence explicite dont elles font l'objet dans l'accord d'assistance technique entre l'Agence et un Gouvernement récipiendaire, les normes et

(14) *Ibid.*, par. 1 (h) : « The Agency's Safety Standards and Measures shall be applied, where relevant, to operations making use of technical assistance provided ».

(15) Revised Supplementary Agreement Concerning the Provision of Technical Assistance by the International Atomic Energy Agency to the Government of (...) : « The Government shall apply to the operations making use of the technical assistance provided to it pursuant to this Agreement the Agency's Safety Standards and Measures (...) and the applicable safety standards as they are established in accordance with that document and as they may be revised from time to time ».

(16) *Op. cit.*, ce recueil a été établi conjointement sous les auspices de l'Agence de l'OCDE pour l'Énergie Nucléaire — AEN, l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture — FAO, l'Organisation Internationale du Travail — OIT, l'Organisation mondiale de la santé — OMS et l'Organisation panaméricaine de la santé — PAHO.

(17) Nous ne reprendrons pas ici un débat auquel nous avons consacré quelques analyses ailleurs; il est possible de se référer plus particulièrement à : « Le développement du droit nucléaire ou l'art de l'évaluation juridique », *Bulletin de Droit Nucléaire*, Juin 1998, AEN/OCDE, Paris.

mesures de sûreté de l'AIEA acquièrent ainsi une force juridique et s'imposent aux parties dans leurs relations réciproques.

Néanmoins, ce caractère obligatoire des normes et mesures de sûreté de l'AIEA demeure restreint aux seules activités faisant l'objet d'une assistance technique dispensée par l'Agence en vertu d'un tel type d'accord.

Compte tenu des données qui précèdent, la question se pose de savoir si l'assistance législative peut être assimilée purement et simplement à l'assistance technique dont elle ne serait qu'une forme parmi d'autres. Il est certes significatif qu'au sein de l'AIEA, les programmes d'assistance législative soient gérés, à l'instar des multiples programmes d'assistance technique, par le même Département de la coopération technique. Bien sûr, les « Principes Directeurs » énoncent clairement que la responsabilité du succès de cette assistance est dévolue à tous les Départements du Secrétariat de l'Agence (18).

Force est cependant de constater que, d'une manière générale, la mise en œuvre de l'assistance législative s'est souvent réalisée sans l'implication de juristes. Cela s'explique tout d'abord, par le contexte dans lequel les programmes d'assistance législative ont été décidés.

Dans le cadre des PECO et des NEI, la chute du Mur de Berlin ne se limitait pas à une levée de la main-mise soviétique; elle impliquait un changement de cap sur le plan intérieur et dans les relations internationales, d'autant que bon nombre de ces pays européens aspiraient à être admis, à terme, au sein de l'Union Européenne. Celle-ci avait à leur endroit non seulement des exigences relatives au processus de démocratisation des régimes, d'instauration d'un État de droit et de respect des droits et libertés de la personne et des minorités : elle avait parallèlement des préoccupations très sérieuses concernant la sûreté de leurs centrales nucléaires, dont la plupart étaient de conception soviétique (19).

Or des études techniques portant sur le secteur de génération d'électricité d'origine nucléaire révélaient que le système soviétique, sous l'emprise des besoins nucléaires du secteur militaire, s'était concentré sur la satisfaction des objectifs de production et avait négligé la sûreté d'exploitation et les questions environnementales (20). A cela s'ajoutait l'absence

(18) *Guiding Principles*, *op. cit.*, paragraphe 1 (b).

(19) D'utiles informations à ce sujet sont fournies par le récent rapport controversé de la Cour des Comptes de l'UE : Court of Auditors, Special Report No. 25/98 concerning operations undertaken by the European Union in the field of nuclear safety in central and eastern Europe (CEEC) and in the new independent States (NIS) (1990 to 1997 period) together with the Commission's replies, *Official Journal of the European Communities* (1999) C/35/01, en particulier le paragraphe 12 du rapport et l'Annexe I paragraphe 1.4.

(20) *Ibid.*, paragraphe 1.2.

d'autorités de sûreté indépendantes des exploitants et dotées des pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre et le respect des mesures de sûreté requises pour amener les centrales nucléaires des PECO et des NEI à un niveau de sûreté comparable à celui des installations équivalentes dans les pays occidentaux.

La norme relative à une autorité de réglementation indépendante des exploitants et des promoteurs de l'industrie nucléaire, de ses applications pacifiques diverses, avait déjà été formulée dans le recueil de « Normes fondamentales » antérieurement évoqué (21). Avec la conclusion, le 17 juin 1994, des négociations aboutissant à la Convention sur la sûreté Nucléaire, l'exigence de la séparation entre les fonctions réglementaires et les activités de promotion ou d'utilisation de l'énergie atomique est consacrée comme un principe fondamental de sûreté nucléaire (22).

Comme la Convention sur la sûreté nucléaire prévoit, par ailleurs, l'obligation de mettre en place un dispositif législatif et réglementaire (23), la conjugaison de ces deux règles indique sans ambiguïté qu'une législation et une autorité appropriées sont partie intégrante de la sûreté nucléaire.

(21) Normes fondamentales, *op. cit.*, p. 8 : « Afin que les normes soient appliquées intégralement et correctement, il est nécessaire que les pouvoirs publics mettent en place un organisme qui réglemente l'introduction et l'exercice de toute pratique mettant en jeu des sources de rayonnements. Cet Organisme de réglementation doit être doté de pouvoirs et de ressources suffisants pour réglementer de manière efficace, et il devrait être indépendant des départements ministériels et organismes publics chargés de promouvoir et de développer les pratiques réglementées. Il doit également être indépendant des titulaires d'enregistrements ou de licences, ainsi que des concepteurs et constructeurs des sources de rayonnements utilisées dans les pratiques. La séparation effective des attributions de l'organisme de réglementation et de celle de toute autre partie doit être définie clairement, de façon que les responsables de la réglementation conservent leur indépendance de jugement et de décision en tant qu'autorités de sûreté ».

(22) Convention sur la sûreté nucléaire, INFCIRC/449, 5 juillet 1994, ouverte à la signature le 20 septembre 1994 et entrée en vigueur le 24 octobre 1996; l'article 8 de la Convention stipule : « 1. Chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées. 2. Chaque Partie contractante prend 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 nucléaire ». Soulignons que la qualité de « principe fondamental » que nous appliquons à cette règle procède des termes mêmes du préambule de la Convention dont le paragraphe viii) affirme qu'elle « comporte l'engagement d'appliquer des principes fondamentaux de sûreté pour les installations nucléaires plutôt que des normes de sûreté détaillées (...) ».

(23) *Ibid.*, article 7, qui énonce : « 1. Chaque Partie contractante établit et maintient en vigueur un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires. 2. Le cadre législatif et réglementaire prévoit : i) L'établissement de prescriptions et règlements de sûreté nationaux pertinents; ii) Un système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires et l'interdiction d'exploiter une installation nucléaire sans autorisation; iii) Un système d'inspection et d'évaluation réglementaires des installations nucléaires pour vérifier le respect des règlements applicables et des conditions des autorisations; iv) Des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables et les conditions des autorisations, y compris la suspension, la modification ou le retrait de celles-ci ».

Principale organisation intergouvernementale dans le domaine nucléaire, l'AIEA se devait de répondre à la nécessité dans laquelle se trouvaient donc les PECO et les NEI, en tant qu'États Membres, d'entreprendre les réformes requises de leur système législatif et réglementaire dans le domaine nucléaire pour le mettre en conformité avec les exigences de sûreté.

Mais à la différence d'autres institutions du système des Nations Unies, l'Agence n'avait pas d'expérience confirmée en matière d'assistance législative, même si, à l'occasion, elle avait pu se prêter à cet exercice. En outre, l'AIEA est considérée comme une organisation spécialisée à caractère technique, de sorte que la fonction juridique comme telle dans le secteur nucléaire y a traditionnellement été marginalisée. Pourtant, en vertu de son Statut même, l'Agence est investie d'une compétence normative (24); néanmoins, son contenu essentiellement technique – résultat des travaux d'experts scientifiques œuvrant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Agence et provenant de différentes disciplines concourant à la technologie nucléaire – semble avoir obéré toute perception de sa portée juridique, initiale ou potentielle, et des liens que peut être appelée à entretenir la norme technique avec la norme juridique (25).

De plus, selon la culture dominante dans le secteur nucléaire – tant au sein des milieux techno-industriels qu'à l'AIEA – la sphère législative se limite à la loi, laquelle devrait demeurer succincte et servir surtout à créer l'autorité de réglementation à laquelle, par délégation, devrait être dévolue la totalité des prérogatives réglementaires dans le domaine nucléaire (26).

(24) Statut de l'AIEA, *op. cit.*; selon de l'Article III, A.6 de son Statut, l'AIEA a pour attributions : « D'établir ou d'adopter, en consultation et, le cas échéant, en collaboration avec les organes compétents des Nations Unies et avec les institutions spécialisées intéressées, des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail); de prendre des dispositions pour appliquer ces normes à ses propres opérations, aussi bien qu'aux opérations qui comportent l'utilisation de produits, de services, d'équipement, d'installations et de renseignements fournis par l'Agence ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle; et de prendre des dispositions pour appliquer ces normes, à la demande des parties, aux opérations effectuées en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique ». Voir : Katia BOUSTANY, « Technologie(s) : le phénomène d'internationalisation des normes », in *Entre droit et technique : enjeux normatifs et sociaux*, sous la direction de René CÔTÉ et Guy ROCHER, Thémis, Montréal, 1994, pp. 363-402.

(25) S. CHARBONNEAU, « Norme juridique et norme technique », dans *Archives de Philosophie du Droit*, t. 28, Paris, Sirey.

(26) Initialement, ce modèle est celui des pays occidentaux dotés d'une technologie nucléaire. Il comporte, bien sûr, des variantes : ainsi, aux États-Unis et au Canada un organisme autonome a été créé en vertu d'une loi (respectivement la NRC et la CCEA) et a été doté de pouvoirs réglementaires fort étendus pour régir l'ensemble des activités de l'industrie nucléaire; chacune de ces commissions est indépendante à la fois des pouvoirs publics et des milieux industriels. En revanche, dans un pays comme la France, les modalités de la séparation entre la fonction réglementaire et les activités de promotion et

En conséquence, l'encadrement normatif des activités impliquant l'utilisation de sources à rayonnements ionisants est exercé par des experts techno-scientifiques qui assurent également le contrôle de conformité aux normes prescrites et aux conditions d'autorisation. De ce fait, ces experts deviennent les « régulateurs » (27) et se considèrent tels. Comme ils n'édicte- tent que des règles à contenu technique, ils sont persuadés que la réglementation n'entre pas dans le champ législatif, celui-ci étant réservé dans leur entendement au domaine strict de la loi en tant qu'acte émanant de l'organe parlementaire d'un pays.

Dans cette perspective, il est aisé de comprendre que la conception des programmes d'assistance législative de l'AIEA ait été axée sur la réforme ou l'adoption de lois favorisant la mise en place dans les PECO et les NEI d'institutions et de mécanismes réglementaires configurés selon le schéma suivi par les pays occidentaux (28) et relayé dans le recueil de « Normes fondamentales » (29). C'était sans tenir compte de la dimension culturelle d'un système législatif et de la nature complexe du phénomène juridique dont les éléments constitutifs sont loin de se réduire à la loi et au règlement.

De plus, ces pays étaient et sont encore en transition, non seulement sur le plan économique mais aussi au niveau institutionnel, notamment eu égard à la pratique d'un parlementarisme démocratique. Aussi, l'introduction de mécanismes, pour eux jusque là inédits, ne se fera pas sans problèmes – tant s'en faut! Questionnements de la part des parlementaires, conflits de juridiction, luttes de certains ministères pour conserver leurs pouvoirs réglementaires dans le domaine de l'une ou l'autre forme d'utilisation des sources à rayonnements ionisants – pour ne citer que les difficultés de cet ordre, sont autant de paramètres influant sur la mise en place des législations et institutions destinées à assurer des conditions de sûreté nucléaires optimales.

A cela s'ajoute une réalité majeure de l'ordre juridique : toute norme vise à obtenir un comportement donné. Aussi, des lois ayant un contenu

d'utilisation de l'énergie nucléaire revêt des formes sensiblement différentes. Cela tient à la culture juridique et institutionnelle propre à ces pays : fédéralisme/centralisation, common law/droit civil, etc... Dans les PECO et les NEI, l'absence de secteur privé, le régime d'économie d'État, ont favorisé un système de confusion des fonctions à l'intérieur du même appareil de gouvernement.

(27) Au sens du terme anglais : regulators.

(28) Il est utile, à cet égard, de reproduire ce commentaire du rapport spécial (*op. cit.*, paragraphe 1.2) de la Cour des Comptes de l'Union Européenne : « These design-related and technical problems were compounded by the need to establish powerful safety authorities that would be independent of the operators in these countries. Such authorities, acting as a counterweight to the operators are considered to be an essential precondition for safety in all western countries ».

(29) *Op. cit.*, p. 8.

nouveau, des institutions d'un type nouveau, impliquent inévitablement des changements de comportement, des abandons d'habitudes, une remise en question des manières de faire et l'apprentissage de modes d'agir différents de ceux qui avaient jusqu'alors prévalu. Non seulement les résistances peuvent être tenaces (ce qui a été, est encore le cas dans la très grande majorité des pays qui nous intéressent), mais – lorsqu'elles sont surmontées – le temps nécessaire à la compréhension des nouvelles lois et institutions, à l'assimilation des normes, à l'ajustement des comportements procède d'une dynamique dans laquelle les inconnues et les facteurs aléatoires peuvent prendre le relai des pesanteurs initiales.

Cantonner l'assistance législative à la mise au point des lois (30) et la penser comme une démarche linéaire relève d'une profonde méconnaissance et du phénomène juridique et du processus législatif, comme d'une acception formaliste et procédurière du droit alors que celui-ci est surtout un mode de pensée puisant ses sources dans un environnement culturel donné. Pour réaliser les mutations escomptées, l'assistance législative devrait donc s'attacher à une pédagogie de transmission du savoir (31) à différents paliers décisionnels et institutionnels concernés par les utilisations des sources à rayonnements ionisants à l'intérieur d'un pays. Cela requiert, par conséquent, l'instauration d'interactions combinant un ensemble d'outils et d'approches qui accompagnent les modifications souhaitées ou requises afin d'assurer leur mise en œuvre effective.

Dans une telle perspective, une conclusion s'impose : la transposition du modèle de l'assistance technique à l'assistance législative est inappropriée. Il y a là une grave erreur conceptuelle. Il convient donc de transformer l'assistance législative en un véritable partenariat entre l'AIEA et les États récipiendaires afin de lui permettre d'atteindre les objectifs qui devraient être les siens, notamment en tenant compte des obligations des États dans l'ordre juridique international.

II. – OBJECTIFS DE L'ASSISTANCE LÉGISLATIVE ET OBLIGATIONS INTERNATIONALES

À une époque où le droit international, peut-être comme jamais auparavant, sert de substrat à la rhétorique politique dans les rapports internationaux, il est édifiant de constater à quel point il est demeuré acces-

soire dans les considérations qui ont sous-tendu les programmes d'assistance législative de l'AIEA.

Pourtant, sans être pléthore, les conventions ne manquent pas dans le secteur nucléaire – qui ont chacune leur importance (32), sans négliger certaines règles du droit international général qui s'appliquent également à ce type d'activités. Mais le volontarisme régnant et la culture, sinon le culte de la souveraineté des États faussent les rapports entre l'Agence en tant qu'organisation internationale et ses États Membres.

De fait, une telle attitude omet de tenir compte des effets qui s'attachent à la personnalité juridique propre d'une organisation internationale intergouvernementale et à sa qualité de sujet du droit international, ainsi que cela a été établi par la Cour Internationale de Justice (33). Certes, limitée dans ses compétences par les termes mêmes de l'acte constitutif qui l'a créée (34), elle ne se distingue pas moins de ses membres avec lesquels elle ne saurait se confondre mais à l'égard desquels elle devient un

(32) Trois grands ordres de préoccupation ont déterminé l'œuvre conventionnelle dans le domaine nucléaire : les questions de responsabilité civile en cas d'accident nucléaire, avec leur corollaire d'assurance des exploitants et de dédommagement des victimes (Convention de Paris (1960) et Convention de Vienne (1963) relatives à la responsabilité en cas d'accident nucléaire); les problèmes de non-prolifération des armes nucléaires (Traité de non-prolifération – TNP (1968) et, en rapport plutôt indirect mais néanmoins complémentaire, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1979), sans compter les différents traités régionaux instaurant des zones d'exclusion d'armes nucléaires); les inquiétudes suscitées, à la suite de la catastrophe de Tchernobyl par les conséquences radiologiques d'accidents nucléaires (Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986) et Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986) et par les défaillances en matière de sûreté (Convention sur la sûreté nucléaire (1994) et Convention commune sur la sûreté de gestion du combustible usé et sur la sûreté de gestion des déchets radioactifs (1997), cette dernière n'étant pas encore entrée en vigueur). Nous mettrons surtout l'accent sur la troisième catégorie de Conventions puisque les problèmes de sûreté et de radioprotection ont été déterminants dans la mise en place de programmes d'assistance législative. Il faut cependant préciser que les États peuvent requérir une assistance législative dans les domaines liés à la non-prolifération, à la protection physique ou à la responsabilité pour dommage nucléaire.

(33) Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, CIJ, 11 avril 1949, *Rec. 1949*, p. 178 : « Les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits, et leur nature dépend des besoins de la communauté. (...) Pour atteindre ses buts, il est indispensable que l'Organisation ait la personnalité internationale »; rappelons que le raisonnement tenu par la CIJ à propos de l'ONU est considéré comme « transposable aux autres organisations internationales car, par définition, toutes ont des missions qui impliquent une capacité d'action autonome dans les relations internationales, donc une personnalité internationale distincte de celle des États Membres », Nguyen QUOC DINH, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 5^e édition, 1994, paragraphe 392, p. 573.

(34) Pierre KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Éditions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1998; l'auteur résume (p. 21) la question en ces termes : « Les organisations internationales constituent des entités de pouvoirs délégués. L'ensemble de leurs compétences dérivent en effet de l'instrument juridique qui les institue – et, ultimement, de la volonté de leurs créateurs ». C'est la raison pour laquelle les limites apportées à l'exercice de pouvoirs juridiques apparaissent avec plus de clarté dans ce domaine que dans tout autre sans doute. La compétence étant un « pouvoir de vouloir » reconnu par le droit – par sa ou ses normes de base –, elle ne peut être exercée que dans les limites et aux fins que celui-ci lui a fixées.

(30) Le « Law-making » selon l'expression de langue anglaise.

(31) Know-how, mode de pensée, manière de faire, culture de sûreté, etc....

tiers pour ce qui concerne l'accomplissement de la mission qui lui est dévolue et pour laquelle elle a été instituée.

Aussi, la question du respect de la souveraineté des États par une organisation internationale doit-elle être considérée à travers le prisme de l'ensemble des règles du droit international régissant les rapports entre sujets du droit. Il va de soi que rien n'autorise une institution intergouvernementale à enfreindre la norme cardinale du respect des droits souverains des États Membres; la référence insérée à cet égard dans les « Principes directeurs » (35) est superfétatoire et ne modifie nullement l'ordre juridique à cet égard. Car il n'en reste pas moins que la souveraineté des États connaît elle aussi des limites, qui sont celles que leur imposent leurs obligations en vertu du droit international général ou conventionnel (36).

En conséquence, lorsque des États ont fondé l'AIEA ou en sont devenus membres ultérieurement, ils ont exprimé une volonté par laquelle ils reconnaissaient que l'Agence devait accomplir ses fonctions et exercer ses compétences pour le bénéfice de tous. Il en résulte pour eux l'obligation de lui permettre de remplir sa mission conformément aux termes mêmes qu'ils lui ont assignée à cet effet. Parallèlement, celle-ci assume pour sa part l'obligation d'exécuter son mandat et d'en réaliser les objectifs d'une manière conforme aux dispositions de son Statut et aux règles du droit international (37).

En matière de sûreté et de radioprotection, un faisceau de règles et de dispositions déterminent les obligations des États et de l'AIEA.

Faut-il rappeler, en premier lieu, le principe bien confirmé selon lequel les États doivent s'assurer que les activités menées sur leur territoire ou sous leur juridiction ne causent pas de préjudice aux intérêts des autres

(35) *Op. cit.*, paragraphe I (c).

(36) Rappelons les propos du Tribunal Arbitral dans l'affaire du Lac LANOUX : « La souveraineté territoriale joue à la manière d'une présomption. Elle doit fléchir devant toutes les obligations internationales, mais elle ne fléchit que devant elles ». Sentence du Tribunal Arbitral Franco-Espagnol dans l'affaire de l'utilisation des eaux du Lac Lanoux, (1958) 62, *RGDIP*, p. 99; Soulignons également qu'il s'agit non seulement des obligations conventionnelles, mais aussi des obligations qui résultent du droit coutumier et des principes généraux; voir sur ce point : Françoise DULÉRY, « L'affaire du Lac Lanoux » (1958) 62, *RGDIP*, p. 467.

(37) Ceci, également, a été établi dans l'Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies. CIJ, *op. cit.*, p. 179 : « (l'Organisation) ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtu de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions » (les soulignés sont de nous).

États (38). C'est précisément la contre-partie de leur souveraineté et de l'exercice exclusif de leurs prérogatives dans la sphère territoriale et juridique de leurs compétences et de leurs droits souverains (39).

S'il n'en résulte pas pour autant un régime général de responsabilité objective (40), cela n'impose pas moins une obligation de due diligence (41). Celle-ci implique à la charge de l'État la mise en place d'un appareil administratif lui permettant d'exécuter ses devoirs internationaux (42). En outre, le contenu des obligations préventives qui se rattachent à la due diligence pour éviter les dommages internationaux d'origine technologique et industrielle se définit par la référence aux « normes juridiques à contenu technique » (43) parmi lesquelles se rangent les

(38) Affaire de la Fonderie du Trail, *États-Unis d'Amérique c. Canada*, Décision finale, 11 mars 1941, dans laquelle le Tribunal Arbitral déclare : « As Professor Eagleton puts it (*Responsibility of States in International Law*, 1928, p. 80) : « A State owes at all times a duty to protect other States against injurious acts by individuals from within its jurisdiction ». A great number of such general pronouncements by leading authorities concerning the duty of a State to respect other States and their territory have been presented to the Tribunal (...) International decisions, in various matters (...) are based on the same principle; Affaire du *Détroit de Corfou*, Arrêt CIJ, *Rec.* 1949, Rapport 4, p. 22, qui énonce « l'obligation, pour tout État, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres États »; Déclaration de Stockholm, 16 juin 1972 : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes de droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

(39) Affaire de l'*Ile de Palmas*, *États-Unis d'Amérique c. Pays-Bas*, S.A., Max HUBER, Cour Permanente d'Arbitrage, 4 avril 1928, *R.S.A.*, II, p. 839; *RGDIP* 1935, p. 156 : « La souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger, à l'intérieur du territoire, les droits des autres États, en particulier leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les droits que chaque État peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger. L'État ne peut pas remplir ce devoir s'il ne manifeste pas sa souveraineté d'une manière adéquate aux circonstances. La circonstance territoriale ne peut se limiter à son aspect négatif, c'est-à-dire au fait d'exclure les activités des autres États; car c'est elle qui sert à répartir entre les nations l'espace sur lequel se déploient les activités humaines, afin de leur assurer en tous lieux le minimum de protection que le droit international doit garantir » (les soulignés sont de nous).

(40) Pierre-Marie DUPUY, *La responsabilité internationale des États pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, Éditions A. Pedone, Paris, 1976; selon l'auteur (en particulier pp. 113-114), un régime de responsabilité objective en droit international reste dérogatoire et procède nécessairement d'un instrument conventionnel à cet effet, nonobstant la jurisprudence précitée de la Fonderie du Trail et du Détroit de Corfou ainsi que la doctrine subséquente qui s'est développée autour de la notion d'activités « ultra-hasardeuses ».

(41) *Ibid.*, p. 261; Après s'être référé au dictum précité de Max Hubert dans l'affaire de l'*Ile de Palmas*, l'auteur écrit que « cette affirmation (...) situe parfaitement le fondement de l'obligation » de la diligence due par un État. A cet égard, il convient de souligner que cette obligation de diligence due s'impose à l'ensemble des organes et paliers administratifs de l'État de sorte qu'un préjudice résultant d'un manquement à ladite obligation est susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'État, voir Roberto AGO, 4^e rapport sur la responsabilité, CDI Doc. A/CN.4/264 et Add. I, (1972).

(42) Pierre-Marie DUPUY, *op. cit.*, p. 262.

(43) *Ibid.*, p. 261.

normes de sûreté de l'AIEA en leur qualité de « recommandations techniques » (44).

Autrement dit, abstraction faite de leurs engagements conventionnels stricts (45), les PECO et les NEI ne sauraient respecter leur devoir de due diligence dans le domaine de la sûreté nucléaire sans se conformer, notamment, à l'exigence d'établir un organisme réglementaire indépendant, d'adopter les mesures techniques appropriées contenues dans les recueils de sûreté pertinents de l'AIEA et de développer une culture de sûreté, cette dernière démarche impliquant la diffusion de connaissances et l'acquisition d'un savoir-faire tant de la part des « régulateurs » que de celle des exploitants et de leurs personnels respectifs.

De son côté, l'AIEA manquerait aux obligations internationales dérivées de son mandat d'organisation spécialisée, si elle ne prenait pas les moyens nécessaires pour appliquer et faire appliquer ses normes de sûreté, celles-ci devant être au centre de son action d'assistance législative et en définir les objectifs.

En somme, les obligations de l'Agence rejoignent celles des PECO et des NEI dans un mouvement complémentaire, de sorte que la réalisation par chacun des États concernés du processus qui lui incombe devrait pouvoir bénéficier du soutien actif de l'Organisation.

Par son objet même – sinon par sa nature –, une assistance législative constitue une interférence dans l'ordre juridique interne des États. Dans une large mesure, cette interférence a reçu le consentement de l'État puisqu'il a posé l'acte d'une requête en vue de l'octroi d'une telle assistance. Conformément à l'obligation générale de bonne foi dans l'accom-

(44) *Ibid.*, pp. 261 et 267; l'auteur écrit plus loin (pp. 269-270) : « La tendance actuelle à la définition rigoureuse des obligations préventives des États et l'incorporation concomitante de la règle technique à la norme juridique suffiraient en elles-mêmes à influencer notablement sur les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité internationale pour fait illicite. (...) Connue de longue date dans certains domaines, l'attribution d'une valeur juridique au standard technique connaît une ampleur particulière dans le domaine de l'environnement ».

(45) En ce qui concerne les PECO et les NEI, voici l'état des signatures et ratifications des Conventions qui retiennent plus particulièrement notre attention : 1. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire; les États suivants y sont parties par ratification, accession ou succession : Arménie, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Moldavie, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, République Tchèque, Ukraine, Yougoslavie; 2. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique : les mêmes États que pour la précédente Convention, à l'exception de la Lituanie, y sont parties par ratification, accession ou succession; 3. Convention sur la sûreté nucléaire; les États suivants y sont parties par ratification, accession, approbation ou succession : Arménie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Moldavie, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, République Tchèque, Ukraine; l'a signée : Kazakhstan; 4. Convention commune sur la sûreté de gestion du combustible usé et la sûreté de gestion des déchets radioactifs : les États suivants y sont parties par ratification ou approbation : Croatie, Hongrie, Slovaquie, Slovaquie, République Tchèque; les États suivants l'ont signée : Bulgarie, Kazakhstan, Lituanie, Pologne, Roumanie, Ukraine.

plissement des obligations internationales, l'État sollicite ainsi, en complément de ses capacités intrinsèques, le concours d'une expertise externe dans le domaine nucléaire, en l'occurrence l'expertise de l'AIEA. Celle-ci, dès lors, doit mettre en œuvre tous les moyens dont elle peut disposer pour atteindre des objectifs devenus ainsi communs et partagés entre l'Agence et l'État récipiendaire.

Dans cette conjonction d'obligations, le respect des droits souverains et de la souveraineté de l'État ne saurait servir d'alibi ni à l'AIEA pour s'abstenir d'exécuter son mandat selon les exigences y afférentes, ni à l'État pour l'en empêcher ou pour éviter d'adopter les dispositifs et mesures appropriées par lesquelles il satisfait à ses devoirs internationaux.

Ceci ne signifie nullement que l'institution internationale serait ainsi autorisée à s'ingérer dans les affaires internes d'un État ou à outrepasser les limites inhérentes à sa nature de sujet dérivé du droit international n'ayant qu'une sphère de compétences bien circonscrites par son Statut. En revanche, la nécessité d'ajuster l'action dans un équilibre des droits et obligations respectifs de l'AIEA et de l'État récipiendaire constitue précisément la pierre angulaire de ce qui devrait être un partenariat, c'est-à-dire une démarche dialogique dans laquelle l'échange réciproque des données et l'intelligence des réalités permet de trouver dans un effort commun les solutions adéquates dans le respect de l'ensemble des normes du droit international.

Les PECO et les NEI se trouvent encore, nous l'avons dit, dans une situation de transition économique et politique, dont les difficultés sont d'une intensité variable selon les pays. Ceci ne manque pas d'avoir des impacts sur la mise en œuvre des législations et des structures requises dans le secteur nucléaire. Un mode d'action dans lequel l'État récipiendaire et l'AIEA œuvreraient en partenaires permettrait à l'Agence d'assumer une fonction pédagogique auprès des instances nationales pertinentes pour aider à lever progressivement les obstacles à l'application des règles du droit international général autant qu'à celle des dispositions conventionnelles s'imposant à chacun des États selon ses engagements spécifiques.

En somme, les objectifs de l'assistance législative doivent englober le transfert de connaissances et de savoir propres au secteur nucléaire, à l'ensemble des autorités et organes de l'État concernés par l'adoption de législations appropriées et leur mise en œuvre effective. Sans ce travail

didactique, le processus d'assistance législative risque fort de demeurer aléatoire quant aux résultats escomptés.

En réalité, comme les Conventions relatives aux situations accidentelles (46) et celles portant sur la sûreté (47) sont élaborées en termes généraux, elles posent à chaque État de nombreuses questions relatives, entre autres, à ce que devrait contenir la loi permettant de leur donner effet dans l'ordre juridique interne, à ce qu'il est préférable de régler dans le cadre du domaine réglementaire, aux structures institutionnelles qui doivent être modifiées ou créées, pour ne citer que celles-ci.

Force est de reconnaître, en effet, que derrière l'apparente simplicité des termes conventionnels, se cache un écheveau d'exigences complexes qui ne sauraient être traitées de manière cloisonnée ou parcellaire mais requièrent une approche intégrée car cela entraîne souvent un bouleversement ou à tout le moins des changements fondamentaux dans l'organisation administrative d'un État, dans les mécanismes décisionnels, dans les habitudes ou les manières de faire sans compter les problèmes politiques et économiques susceptibles d'accompagner un tel processus. Nous illustrerons notre propos par quelques aspects particuliers reliés au respect de certains engagements conventionnels.

Ainsi, nous l'avons déjà évoqué, la Convention sur la sûreté nucléaire requiert que l'organisme de réglementation soit doté de ressources humaines et financières suffisantes pour exercer ses fonctions (48). Dans un contexte de réformes économiques, de rationalisation et de compressions budgétaires, de réduction du volume de l'appareil étatique, certains PECO se trouvent confrontés à de sérieuses difficultés sur ce plan. Pour surmonter le problème subséquent posé, quelques projets de loi ont prévu le recours possible, sur une base contractuelle *ad hoc*, aux services de personnes morales privées (ou éventuellement de personnes physiques) exerçant des activités de consultation dans le domaine nucléaire. Or une telle solution soulève la question de l'indépendance du processus réglementaire dont l'un des éléments cardinaux est la séparation effective entre les fonctions réglementaires et les activités de promotion ou d'utilisation de l'énergie nucléaire (49).

(46) Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

(47) Convention sur la sûreté nucléaire; Convention commune sur la sûreté de gestion du combustible usé et la sûreté de gestion des déchets radioactifs.

(48) Convention sur la sûreté nucléaire, Article 8 (1) précité.

(49) *Ibid.*, Article 8 (2).

En effet, une entreprise privée peut proposer ses services aussi bien à l'organisme réglementaire qu'aux promoteurs ou aux utilisateurs de l'énergie nucléaire. Il faut donc s'assurer que lorsqu'elle exerce des activités de nature réglementaire dans un tel cadre contractuel, ladite entreprise ne se trouve pas dans une situation de conflit d'intérêts qui compromettrait la fiabilité et l'indépendance du processus de réglementation. Il va de soi que les vérifications appropriées, à cet égard, incombent à l'organisme réglementaire qui doit conserver la responsabilité première dans l'accomplissement de la fonction réglementaire, quelles que soient les modalités pratiques à travers lesquelles il s'en acquitte.

De fait, l'obligation dans l'ordre juridique international, incombant à un État partie à la Convention sur la sûreté nucléaire d'assurer une séparation effective des fonctions s'accomplit dans l'ordre juridique interne non seulement par une structuration (ou une restructuration) administrative répondant à cette exigence mais également par la manière dont l'organisme réglementaire en tant qu'agent de l'État exerce ses activités et assume les responsabilités s'y rattachant. Où l'on retrouvera la responsabilité internationale de l'État du fait de ses agents.

D'un autre côté, la même Convention envisage la possibilité qu'il puisse exister plusieurs organismes réglementaires (50). Si cette disposition vise à tenir compte de situations existantes ou d'approches différenciées de la part des États relativement à l'unicité ou à la pluralité de l'autorité réglementaire dans la maîtrise normative des activités nucléaires, il n'en demeure pas moins qu'elle peut emporter des conséquences au niveau de la cohérence réglementaire en matière de sûreté. Aussi faudrait-il s'assurer de l'existence d'un mécanisme de coordination entre les différents organismes réglementaires susceptibles, à l'intérieur d'un même pays, d'exercer des compétences dans le domaine de la sûreté nucléaire.

De plus, dans un contexte de ressources financières et humaines limitées, de compressions budgétaires et de réduction du volume de l'appareil administratif de l'État, il conviendra de s'interroger sur l'efficacité de la structuration de l'ensemble de la capacité réglementaire destinée à exercer les contrôles requis pour s'assurer que les activités nucléaires ayant cours sur le territoire étatique se déroulent conformément à des conditions de sûreté optimales.

(50) *Ibid.*, Article 2 (ii) : « Par 'organisme de réglementation', il faut entendre, pour chaque Partie Contractante, un ou plusieurs organismes investis par celle-ci du pouvoir juridique de délivrer des autorisations et d'élaborer la réglementation en matière de choix du site, de conception, de construction, de mise en service, d'exploitation ou de déclassement des installations nucléaires ».

Dans un autre ordre de préoccupation, l'on peut relever que la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire prévoit (51) l'obligation pour les Parties de désigner un point de contact responsable de l'envoi et de la réception d'une notification relative à un accident nucléaire. Habituellement, les informations impliquant des rapports internationaux cheminent par les canaux du Ministère des Affaires Étrangères des États.

Or, dans le cas d'une installation nucléaire située à la frontière de deux États, une telle procédure peut s'avérer trop longue et, pour formelle qu'elle soit, risque de retarder d'autant les mesures qui doivent être mises en œuvre, aggravant ainsi le péril de contamination radioactive des populations et des espaces relevant de la juridiction de l'État voisin. Il faudrait donc que les autorités de l'État sur le territoire duquel se trouve une telle installation frontalière prévoient qu'en cas d'accident susceptible de générer des émissions radioactives incontrôlées l'exploitant de l'installation ou les pouvoirs publics locaux soient habilités à en informer directement les pouvoirs publics locaux de l'autre côté de la frontière de l'État voisin, lequel aura adopté parallèlement les dispositions juridiques permettant la réception d'une telle notification à ce niveau particulier de juridiction.

A défaut, c'est le but cardinal de la Convention sur la notification rapide qui se trouverait compromis : celle-ci, en effet, a pour objectif et raison d'être « la nécessité pour les États de fournir les informations pertinentes sur les accidents nucléaires aussitôt que possible de façon que les conséquences radiologiques transfrontières puissent être limitées le plus possible » (52). Dans la mesure où cette finalité majeure de la Convention ne pourrait être réalisée autrement que par une notification directe à

(51) Article 7(1) : « Chaque État Partie indique à l'Agence et aux autres Parties, directement ou par l'entremise de l'Agence, ses autorités compétentes et le point de contact habilité à fournir et à recevoir la notification et les informations visées à l'article 7. Ces points de contact et une cellule centre à l'Agence sont accessibles en permanence ».

(52) Quatrième alinéa du préambule de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire. Soulignons que le préambule d'un instrument conventionnel informe les engagements conventionnels des Parties et peut de ce fait créer des obligations à leur charge; aussi ne convient-il pas de considérer le préambule des traités comme ayant une force juridique inférieure à celle du dispositif (voir : Charles ROUSSEAU, *Droit International Public*, Tome I, « Introduction et Sources », Editions Sirey, Paris, 1971, pp. 87-88; à cet égard, les termes utilisés par le Tribunal de Nuremberg (*In re Krupp and Others, United States Military Tribunal at Nuremberg*, June 30, 1948, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, vol. 15, 1946, p. 622), à propos de la clause de Martens insérée dans le préambule de la Convention IV de la Haye, ne laissent aucun doute sur la portée juridique obligatoire de cette partie du texte conventionnel : « The Preamble is much more than a pious declaration. It is a general clause, making the usages established among civilized nations, the laws of humanity and the dictates of public conscience into the legal yardstick to be applied if and when the specific provision of the Convention and the Regulations annexed to it do not cover specific cases... ». Ainsi, le Préambule peut avoir pour fonction, entre autres, de combler les lacunes du dispositif conventionnel comme tel afin de permettre

l'échelon local, il semble indispensable que les Parties concernées concluent les arrangements bilatéraux ou multilatéraux appropriés, ainsi que les y autorise la Convention elle-même d'ailleurs (53).

L'ensemble de ces éléments juridiques, conséquence à la fois implicite et nécessaire résultant des termes conventionnels et surtout de leur finalité, ne s'impose pas de façon évidente au législateur national, alors même que la loi devrait comprendre des dispositions claires à cet égard. En revanche, par la voie d'une assistance législative dispensée selon le mode d'un partenariat intégré, il devient possible d'expliquer aux instances concernées de l'État récipiendaire la portée pratique des obligations juridiques internationales et les mesures qu'il est nécessaire d'adopter dans le contexte spécifique qui est le sien.

CONCLUSION

Il a été considéré que la clé de voûte du système de garanties relatifs à la non-prolifération d'armes nucléaires reposait sur l'édification de la confiance (*confidence build-up*) à travers les mesures de vérification. Cette idée d'instauration d'un environnement fondé sur la confiance nous semble devoir être transposée, *mutatis mutandis*, à l'assistance législative – avec, il faut l'espérer, davantage de succès à terme et dans un avenir prévisible.

De fait, les quelques exemples que nous avons abordés montrent bien que la sûreté nucléaire, corollaire indispensable de la radioprotection, ne se réalise pas par la seule mise en œuvre de mesures techniques mais implique parallèlement l'échange entre deux sphères culturelles : celle de l'AIEA et celle de chaque État récipiendaire, associant de part et d'autre dans une fructueuse dialogique le langage normatif et le savoir technoscientifique. Car ici, inévitablement, l'ordre juridique et l'ordre technique se rejoignent pour tenter de féconder des comportements appropriés, répondant aux exigences d'un déploiement sûr – le plus sûr possible – de la technoscience.

C'est pourquoi il nous apparaît clairement que l'assistance législative ne saurait se limiter à une aide qui serait fournie aux États en vue de l'élaboration de lois (*law-making*) relatives aux activités nucléaires sur

à une Convention de produire pleinement ses effets et de réaliser effectivement les finalités en vue desquelles elle a été adoptée dans l'ordre juridique international.

(53) Article 9 : « Pour servir leurs intérêts mutuels, les États Parties peuvent envisager, lorsque cela est jugé utile, la conclusion d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux questions couvertes par la présente Convention ».

leur territoire : une telle approche, loin de servir les desseins pour lesquels les programmes d'assistance législative ont été établis, cantonnerait le droit dans un formalisme stérile alors que le phénomène juridique est bien plus que la loi – laquelle n'en est qu'une composante parmi d'autres – et que le spectre normatif est plus large que le droit, qu'il contient en le faisant cohabiter avec un vaste éventail de processus dont dérivent des normes d'origines diverses (habitus, croyances, etc.).

Aussi est-il impératif de concevoir l'assistance législative comme un véritable partenariat entre l'Agence et chacun des États récipiendaires. Et un partenariat implique effectivement l'établissement d'une confiance mutuelle entre les partenaires, tout comme il requiert de leur part des ajustements dans leur mode relationnel.

Dans cette perspective, l'AIEA se doit d'assurer une action cohérente, fondée sur une synergie entre les divisions et départements appropriés et caractérisée par la continuité tant dans la méthode que dans les outils de référence informant sa démarche. A cet égard, le recours trop fréquent à des consultants externes, sur une base *ad hoc*, révèle de sérieux effets pervers, parmi lesquels l'absence d'imputabilité et le manque de cohésion ne sont pas les moindres.

A l'examen du rapport de la Cour des Comptes de l'Union Européenne, force est de constater, en effet, que le faible retour sur investissement – eu égard aux moyens financiers mis en œuvre – est un indice des défaillances inhérentes à une assistance systématiquement adossée sur le recrutement d'experts *ad hoc*, d'autant qu'en l'absence de compétences statutaires dans le domaine de la sûreté les instances de l'Union, à la différence de l'AIEA, ne semblaient pas disposer des capacités intrinsèques suffisantes pour assurer un contrôle et un suivi appropriés desdits experts (54). Dans un domaine aussi névralgique et sensible que la sûreté nucléaire, l'on s'étonne, d'ailleurs, qu'aucune coordination des programmes d'assistance et des modes d'intervention n'ait été effectuée avec l'AIEA dont l'expertise dans le domaine aurait pu être plus étroitement associée : à l'heure de la rationalisation budgétaire, une telle dispersion des moyens financiers et des effectifs est pour le moins surprenante, d'autant que les États membres de l'UE sont également des États Membres de l'AIEA ; elle est vraisemblablement néfaste, aussi, dans la mesure où

(54) Il va de soi qu'il ne s'agit pas de mettre en doute les compétences et l'intégrité des experts européens qui ont mis à contribution leur savoir dans ce contexte ; toutefois l'absence de politique et de méthodologie cohérentes dans un domaine tel que la sûreté nucléaire paraît bien avoir porté préjudice au processus d'assistance et à ses résultats.

des variations méthodologiques comportent le risque de relayer des messages par trop différents.

Or, pour leur part, les PECO et les NEI ont des besoins considérables car le désastre nucléaire hérité de l'ère soviétique est loin de se limiter à la catastrophe de Tchernobyl qui n'en est que le syndrome visible. Aussi, une concertation s'impose-t-elle entre les divers pôles institutionnels afin d'harmoniser à tous égards les efforts et les moyens mis à disposition en vue de réaliser une sûreté nucléaire adéquate à l'échelle européenne dans son ensemble.

Plus particulièrement, l'un des objectifs d'une telle harmonisation devrait être l'instauration de véritables partenariats afin que l'assistance fournie aux États considérés soit davantage qu'une aide ponctuelle et inévitablement éphémère, insuffisante, sans effets durables et convenablement intégrés.

C'est pourquoi l'assistance législative, pour être utile et efficace, implique une méthodologie fondée, d'une part, sur l'interaction entre juristes et techno-scientifiques et, d'autre part, entre instances organisationnelles internationales et instances nationales appropriées dans une dialogique mettant en œuvre des moyens multiples et des outils adaptés, concourant tous au transfert du savoir requis, notamment par un travail conjoint sur les législations, des séminaires approfondis et des sessions de formation individualisées.

Mais, surtout, afin d'éviter à terme un plus grand désastre pour les populations et l'environnement, il est urgent d'avoir à la fois le sens de l'urgence et celui de la durée dans la rigueur des obligations incombant à toutes les parties.

Paris-Vienne, Décembre 1998-Septembre 1999