

Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs

*Des déchets radioactifs auraient été «déversés»
La communauté internationale réagit*

par Odette Jankowitsch

On constate depuis plusieurs années que les pouvoirs publics ou les milieux internationaux sont souvent amenés à prendre des décisions sous la pression de l'opinion publique. Toutefois, il n'est pas rare que des difficultés surgissent lorsqu'il s'agit d'exprimer les préoccupations du public, d'en faire un moyen d'action et de leur donner la suite qui convient.

En juin 1988, le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a écrit en ces termes à M. H. Blix, directeur général de l'AIEA:

«Un événement grave me préoccupe et je tiens à le porter à votre connaissance en votre qualité de directeur général de l'AIEA.» Il s'agissait de la «pratique consistant à évacuer des déchets nucléaires et industriels dans des pays africains». Le Secrétaire général ajoutait: «l'OUA coopère dans plusieurs domaines avec maintes organisations internationales compétentes en matière d'environnement. Votre Agence est l'une d'entre elles.» Le Directeur général était instamment prié «d'intervenir et de prêter son concours dans toutes les instances internationales où ce problème pourrait être discuté» et «d'alerter sans plus attendre la communauté internationale pour prévenir ces pratiques dans l'avenir».

Le Secrétaire général de l'OUA avait joint à sa lettre la résolution que les chefs d'Etat et de gouvernement africains avaient adoptée lors de leur réunion au sommet de 1988. Entre autres choses, cette résolution priait instamment l'OUA, «en étroite collaboration avec le Directeur général de l'AIEA», «d'aider les Etats africains à mettre en place le dispositif nécessaire pour surveiller et contrôler le mouvement et l'évacuation de déchets nucléaires et industriels en Afrique».

Un code international s'impose

Le Directeur général a communiqué le texte de la résolution de l'OUA et la lettre du Secrétaire général à tous les Etats Membres de l'Agence; à la demande du Nigeria, cette résolution a ensuite été transmise pour examen au Conseil des gouverneurs de l'AIEA, à sa réunion de juin 1988. Quelques mois plus tard, à sa trente-deuxième session ordinaire, en septembre 1988, la Conférence générale de l'AIEA a adopté par consensus un projet de résolution présenté par le Groupe africain, intitulé «Déversement de déchets nucléaires». Cette résolution priait le Directeur général «d'établir un groupe de travail technique représentatif d'experts en vue d'élaborer un code de bonne pratique approuvé au niveau international pour les transactions internationales mettant en jeu des déchets nucléaires en se fondant notamment sur un examen des lois et règlements nationaux et internationaux en vigueur dans le domaine de l'évacuation des déchets». Elle priait en outre chaque Etat Membre «de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que ses transactions portant sur des déchets nucléaires se déroulent conformément aux prescriptions appropriées des Etats exportateurs, des Etats importateurs et des Etats de transit».

Au cours de la discussion générale qui a précédé l'adoption de la résolution de la Conférence générale, les Etats Membres de toutes les régions ont partagé la préoccupation des pays africains et se sont joints à eux pour demander un code de bonne conduite, un accord international ou des directives sous une forme quelconque, qui soient internationalement agréés. De fait, il était évident, dès la présentation du projet de résolution et au cours du débat sur sa finalité, que les Etats Membres ressentaient le besoin d'un instrument capable de guider les Etats dans leurs transactions internationales concernant les déchets radioactifs et dans l'élaboration de leur législation et de leur réglementation nationales en la matière.

Mme Jankowitsch est membre de la Division juridique de l'AIEA.

L'appel à l'aide des Etats africains pour protéger leur environnement et interdire toute évacuation illicite de déchets sur leur territoire s'adressait aussi aux organes directeurs d'autres organisations intergouvernementales, notamment à la réunion de la Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (Rio de Janeiro, août 1988), à la Conférence des ministres des affaires étrangères des pays non alignés (Nicosie, septembre 1988) et à la quarante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York, octobre 1988).

Le groupe international d'experts

En vertu de la résolution de la Conférence générale, le Directeur général de l'AIEA a créé un groupe international d'experts de 20 Etats Membres, désignés par leurs gouvernements respectifs. Ils ont été chargés d'élaborer, dans les meilleurs délais, un code de bonne pratique répondant aux fins énoncées par la Conférence générale. Lors de la constitution du groupe d'experts et pendant les travaux préparatoires demandés par la Conférence générale, le Secrétariat de l'AIEA a dû s'assurer que les experts choisis étaient bien au courant non seulement des aspects techniques de la gestion des déchets radioactifs, mais aussi des réglementations et des régimes juridiques en vigueur, de même que des incidences juridiques et politiques éventuelles sur le plan international d'un code énonçant des principes devant servir de directives à la communauté internationale dans le domaine considéré. Il a donc fallu, à cette occasion, entreprendre une étude des législations nationales.

Le groupe d'experts s'est réuni une première fois en mai 1989; il se composait alors de 20 experts juridiques, dirigeants ou représentants de services nationaux de radioprotection et de gestion des déchets, de services de réglementation nucléaire, ou conseillers en matière nucléaire auprès des missions diplomatiques. Vingt pays à différents stades de développement nucléaire et dotés de régimes juridiques différents, ainsi que la Commission des Communautés européennes (CCE), l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (AEN/OCDE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation maritime internationale (OMI), y étaient représentés. Le groupe a élu président M. David Smythe, directeur général de la Division du cycle du combustible et de la réglementation nucléaire du Conseil de l'énergie atomique du Canada. Il a achevé sa tâche pendant sa deuxième réunion à l'issue de laquelle il a adopté le code de bonne pratique par consensus.

Législations nationales en vigueur sur les déchets radioactifs

Aux termes de la résolution de la Conférence générale, le code de bonne pratique devait être élaboré «en se fondant notamment sur un examen des lois et règlements nationaux et internationaux en vigueur dans le domaine de l'évacuation des déchets». Dès sa première réunion, le groupe d'experts a prié le Secrétariat de l'AIEA d'examiner la législation des Etats Membres et de relever les textes concernant les transactions internationales mettant en jeu des déchets radioactifs, ainsi que

les principes pertinents d'application générale méritant l'attention des experts.

C'est ainsi que l'Agence obtint des textes de lois, codes nationaux, directives et réglementations en vigueur dans quelque 40 Etats Membres. L'étude de cette documentation révéla que la législation sur les déchets radioactifs, lorsqu'elle existait, était récente et souvent amendée pour tenir compte du progrès des techniques et du souci croissant de protéger l'environnement. Plusieurs pays ont fait savoir à l'Agence qu'ils n'avaient promulgué aucune loi sur la gestion des déchets parce qu'ils n'avaient aucun déchet radioactif provenant de centrales nucléaires. Les déchets de faible activité produits par les hôpitaux et les établissements de recherche étaient soit expédiés à l'étranger dans le cadre d'accords bilatéraux, soit stockés dans un lieu aménagé conformément aux règles de sûreté établies par les établissements intéressés. D'autres pays ont établi des directives nationales sur la gestion et la surveillance des déchets radioactifs.

Les grands principes généraux qui se dégagent de la législation examinée sont ceux de la protection de l'homme et de son environnement, c'est-à-dire la sûreté de toutes les opérations portant sur des déchets radioactifs. Dans certains pays, la loi fixe explicitement comme objectifs la réduction au minimum de la production de déchets ainsi que la réduction de leur volume. Des principes concernant la responsabilité (de l'exploitant ou du producteur de déchets) sont de même énoncés dans certaines lois. Dans plusieurs pays, des dispositions concernant l'évacuation de déchets dans la mer sont appliquées en complément des normes régissant le stockage à terre. D'autres pays encore ont précisé qu'ils étaient parties à la Convention de Londres sur l'immersion (1972) ou à diverses conventions régionales concernant l'évacuation en mer ou la pollution des mers en général.

Rares sont les exemples de dispositions spéciales se rapportant directement au mouvement transfrontière de déchets radioactifs. Cela dit, abstraction faite de toutes normes spécifiques relatives au mouvement transfrontière de ce genre de déchets, plusieurs pays interdisent l'importation de ces déchets ainsi que leur stockage ou leur évacuation sur leur territoire. Le plus souvent, cette interdiction est d'ailleurs formulée de manière indirecte en ce sens que l'autorisation d'évacuer ou de stocker ne vaut que pour les déchets produits dans le pays.

Instruments internationaux

Il est apparu qu'il n'existait pas d'instruments internationaux sous forme de code, de guide ou de convention sur le mouvement transfrontière de déchets radioactifs. En revanche, un gros effort est fait depuis quelque temps sur le plan international pour réglementer le mouvement international des déchets chimiques industriels et autres déchets dangereux. En 1983, à la suite d'un accident mettant en cause l'industrie chimique (à Seveso, Italie), tant l'OCDE que la CCE ont élaboré des textes fixant les principes de ce qui devait devenir un «système international» de contrôle effectif des mouvements transfrontières de déchets dangereux. Dans les deux cas (projet OCDE d'accord international sur le contrôle du mouvement transfrontière de déchets

dangereux et Directive de la Commission), les déchets radioactifs sont expressément exclus. L'initiative du PNUE de 1987 dans le sens d'une convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, inspirée en partie du projet de l'OCDE mais de portée universelle, a été retenue en priorité. La CCE a adopté une directive sur le mouvement des déchets dangereux*; l'OCDE n'a pas poussé plus loin son effort indépendant.

La Convention, préparée sous les auspices du PNUE, a été signée le 22 mars 1989 à Bâle et doit être ratifiée par 20 Etats au moins pour entrer en vigueur. Les déchets radioactifs en sont expressément exclus (article 1, paragraphe 3).

Cet instrument a été porté à l'attention de l'AIEA par une résolution de la Conférence de plénipotentiaires réunie par le PNUE, afin de s'assurer que ses dispositions seraient prises en considération lors de l'élaboration du Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs, publié par l'AIEA.

En 1988, la CCE a commencé à préparer de son côté une directive sur le transport de déchets radioactifs dans la Communauté**, à la suite d'une initiative du Parlement européen consécutive à des informations selon lesquelles des transferts illicites de déchets radioactifs auraient eu lieu. Le texte de cette directive est en voie d'achèvement en vue de son adoption prochaine. Dans ce contexte, il convient de mentionner la quatrième Convention entre la Communauté économique européenne (CEE) et 68 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), signée à Lomé le 15 décembre 1989, et qui stipule que «la Communauté interdit toute exportation directe ou indirecte de ses déchets [radioactifs] vers les Etats ACP ... sans préjudice des engagements internationaux spécifiques auxquels les parties contractantes ont souscrit ou peuvent souscrire à l'avenir ... dans les enceintes internationales compétentes». Quant aux définitions des déchets radioactifs, la Convention précise que ce seront celles «qui seront arrêtées dans le cadre de l'AIEA»***.

Dispositions essentielles du Code de bonne pratique

Le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs a été adopté par la Conférence générale de l'AIEA à sa trente-quatrième session ordinaire, en septembre 1990 (GC(XXXIV)/RES/530).

* Directive 84/631/CEE du Conseil en date du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté européenne du mouvement transfrontière de déchets dangereux, amendée en 1986. O.J.L 326 du 13.12.86; O.J.L 181 du 04.07.1986.

** CCE: COM (90)328 du 17 juillet 1990.

*** Article 39, par. 1 et 3. Voir également la «Déclaration commune (annexe VIII) sur les mouvements de déchets dangereux et de déchets radioactifs» dans laquelle les Parties à la Convention de Lomé affirment entre autres «leur détermination à contribuer activement aux travaux en cours au sein de l'AIEA en vue d'élaborer un code de bonne conduite approuvé au niveau international».

C'est un document concis qui se limite à énoncer des principes fondamentaux et traite spécifiquement du mouvement international des déchets radioactifs. (*Le texte intégral du code est reproduit dans l'encart en couleurs inséré dans le présent Bulletin.*) Aux termes du code, il faut entendre par déchets radioactifs «toute matière contenant des radionucléides ou contaminée par des radionucléides dont la concentration ou le niveau d'activité est supérieur aux 'quantités exemptées' fixées par les autorités compétentes et pour laquelle aucune utilisation n'est prévue».

Ce code donne en somme une orientation et devrait «servir de principes directeurs aux Etats, notamment pour le développement et l'harmonisation des politiques et des lois relatives au mouvement transfrontière international de déchets radioactifs». Il est conforme aux principes et aux normes pertinents du droit international et s'appuie sur les normes internationales concernant le transport des matières radioactives et la protection physique des matières nucléaires, et sur les normes relatives à la sûreté nucléaire et à la radioprotection fondamentales ainsi qu'à la gestion des déchets radioactifs. Il est donc essentiellement fondé sur l'ensemble des règles, normes de sûreté et autres actuellement en vigueur dont la plupart ont été élaborées par l'Agence, adoptées par consensus et appliquées par les Etats Membres. Il était inutile en effet de prévoir de nouvelles normes dans ce domaine.

Voici l'essentiel de son contenu:

● **Sûreté d'abord.** Le premier principe rappelé est que «chaque Etat devrait prendre les mesures appropriées pour veiller à ce que les déchets radioactifs se trouvant sur son territoire ou sous sa juridiction ou son contrôle soient gérés et stockés définitivement de manière sûre, afin de protéger la santé humaine et l'environnement». Quant au transport international des déchets radioactifs, chaque Etat devrait «faire en sorte que ce mouvement s'effectue d'une manière qui soit conforme aux normes internationales de sûreté».

En résumé, les déchets radioactifs devraient être transférés uniquement d'un système de contrôle à un autre. En application de ce principe, le code prévoit que, si un transfert ne peut pas être effectué conformément à ces dispositions et qu'aucun autre arrangement sûr ne peut être conclu, l'Etat intéressé devrait autoriser la réadmission sur son territoire des déchets radioactifs préalablement transférés à partir de celui-ci. C'est donc l'Etat expéditeur qui est responsable au premier chef.

● **Consentement.** Le Code rappelle que «chaque Etat a le droit souverain d'interdire le mouvement de déchets radioactifs à destination de son territoire, en provenance de son territoire ou en transit par son territoire». Il précise qu'un mouvement transfrontière international de déchets radioactifs ne doit avoir lieu «qu'après qu'il a été notifié aux Etats d'expédition, de destination et de transit et que ceux-ci y ont consenti».

● **Dispositif réglementaire.** Le transport de déchets radioactifs appelle des mesures strictes de contrôle. Chaque Etat concerné par le transfert international de déchets radioactifs, qu'il soit expéditeur, destinataire ou pays de transit, devrait avoir une autorité réglementaire compétente et adopter les procédures, lois et autres règlements nécessaires au contrôle de ce transfert. En outre, chaque Etat devrait faire figurer dans les lois

et réglementations nationales les dispositions pertinentes concernant la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages qui pourraient résulter du mouvement transfrontière international des déchets radioactifs.

● **Moyens techniques.** Pour autoriser la réception de déchets radioactifs, tout Etat doit disposer des moyens administratifs et techniques et de la structure réglementaire nécessaires. Aux termes du code, ce principe s'applique tant à l'Etat destinataire qu'à l'Etat expéditeur lorsqu'ils sont convenus du transfert.

● **Coopération internationale.** «Les Etats devraient coopérer aux niveaux bilatéral, régional et international en vue d'empêcher tout mouvement transfrontière international de déchets radioactifs qui n'est pas conforme au [...] Code.» De son côté, «l'AIEA devrait continuer [...] de fournir des avis et une assistance sur tous les aspects de la gestion et du stockage définitif des déchets radioactifs, compte tenu en particulier des besoins des pays en développement».

Renforcement du dispositif international

En peu de temps, l'AIEA a pu donner une réponse satisfaisante à une question qui préoccupe beaucoup l'opinion publique: bien qu'aucune évacuation illicite de déchets radioactifs n'ait été constatée, il fallait se préoccuper du cas, toujours possible, d'un mouvement ou d'un «déversement» de ces déchets, notamment sur le territoire des pays en développement.

A titre préventif, il fallait aussi se mettre généralement d'accord sur ce qu'il faut entendre par «bonne pratique» dans le mouvement transfrontière de déchets radioactifs. Pour les Etats qui ne disposent pas des moyens techniques nécessaires pour gérer et évacuer des déchets radioactifs, notamment ceux qui proviennent des activités médicales, les dispositions du Code sont assez souples en ce qui concerne l'exportation de ces déchets vers des pays disposant des installations nécessaires.

Bien que de nombreux pays n'aient pas prévu de législation particulière sur le mouvement des déchets radioactifs, l'adoption du Code a été possible du fait de l'existence d'un ensemble de règles et de normes établies par l'AIEA qui ont déjà été adoptées et sont actuellement respectées par la communauté internationale. A cela est venue s'ajouter la volonté politique des Etats Membres de coopérer pour contenir le trafic illicite.

Le Code de bonne pratique, auquel les Etats Membres de l'AIEA se sont volontairement ralliés, s'intègre désormais dans «l'ordre international de l'énergie nucléaire» qui implique des principes et des normes d'application tant obligatoire que facultative*.

La décision de l'Agence d'opter à ce stade pour un code et non pour une convention (tout en laissant la porte ouverte à l'étude éventuelle d'un instrument juridique ayant force exécutoire) a plusieurs raisons: premièrement, de nombreux pays, notamment les pays en développement, n'ont pas légiféré en la matière; deuxièmement, la longue préparation que sous-entend la conclusion d'une convention n'aurait pas permis l'action rapide qu'attendent les Etats Membres; troisièmement, l'expérience acquise par l'Agence montre que des codes qui sont l'expression d'un authentique consensus sont un moyen tout aussi efficace de réglementer la pratique des Etats même s'ils n'ont pas force exécutoire en droit.

Le Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactifs est un instrument en bonne et due forme, parfaitement capable d'orienter la pratique des Etats. La preuve de ce qu'il vaut dépendra toutefois de la mesure dans laquelle il sera respecté.

* L'expression est reprise d'un article de M. Hans Blix, «The Role of the IAEA in the Development of International Law», publié dans le *Nordic Journal of International Law*, volume 58 (1989) 238.