

Aspects juridiques du transport international des matières radioactives

par Ha Vinh Phuong

ELABORATION DE REGLEMENTS INTERNATIONAUX

C'est l'Organisation des Nations Unies qui a pris l'initiative d'élaborer des recommandations à l'échelle internationale pour aider les autorités nationales à assurer le transport des matières dangereuses par divers moyens de transport. Placé sous l'égide du Conseil économique et social (ECOSOC), le Comité d'experts en matière de transport des marchandises dangereuses surveille les travaux d'un groupe de rapporteurs sur l'emballage de ces marchandises et ceux d'un groupe d'experts en explosifs.

Le Comité d'experts émet des recommandations concernant la réglementation du transport des matières dangereuses. Ces recommandations ont été universellement acceptées pour servir de base aux règlements nationaux et internationaux régissant divers modes de transport. Deux des principaux résultats obtenus par le Comité d'experts sont l'établissement d'un système de classification des matières dangereuses et l'adoption d'un ensemble correspondant de normes d'étiquetage. A cette fin, on a réparti les matières dangereuses en neuf classes: Classe 1 — explosifs; Classe 2 — gaz; Classe 3 — liquides inflammables; Classe 4 — solides inflammables; Classe 5 — oxydants; Classe 6 — toxiques; Classe 7 — matières radioactives; Classe 8 — corrosifs; Classe 9 — divers (matières dangereuses qui n'entrent dans aucune des classes précédentes). Toutes les organisations internationales qui s'occupent du transport des matières dangereuses ont adopté ce système de classification.

Le Comité d'experts étudie à présent diverses autres mesures possibles. Le problème le plus important qui retient maintenant son attention est l'élaboration d'une convention mondiale fixant des normes de sûreté uniformes pour le transport de toutes les matières dangereuses, quels que soient les moyens de transport utilisés. En outre, le Comité étudie des moyens possibles d'améliorer le système tel qu'il est actuellement structuré. Il s'intéresse par exemple à la création d'un système d'information sur les dangers, dont le but serait d'appeler l'attention des équipes d'intervention se trouvant sur les lieux d'un accident sur tous les dangers que présentent les envois de matières dangereuses, y compris les risques secondaires.

REGLEMENT DE L'AIEA

Dès 1959, l'ECOSOC a adopté une résolution qui chargeait l'AIEA d'élaborer des recommandations concernant le transport des matières radioactives. Cette tâche relève des fonctions statutaires de l'Agence qui, notamment, visent à assurer la sûreté des activités nucléaires pacifiques que les Etats Membres exercent avec l'aide de l'Agence (Article III.A.6 du Statut).

M. Ha Vinh Phuong est membre de la Division juridique de l'AIEA.

L'Agence avait déjà commencé à travailler dans ce sens en 1958 et ses travaux ont abouti à la publication, en 1961, de la première édition du Règlement de transport des matières radioactives. Des éditions révisées ont été publiées en 1964 et 1967. Ces textes différaient de la version originale surtout par le surcroît d'attention qu'ils accordaient à la conception des colis et aux prescriptions régissant les épreuves. En 1970, une révision très complète a tenu compte de l'expérience acquise, pendant près de dix ans, dans l'application du Règlement tant par les Etats Membres qu'à l'échelon international. Ce travail a abouti à la publication de l'Édition révisée de 1973 [1] et d'un document complémentaire fournissant des renseignements et directives utiles pour décider "comment" parvenir au degré de protection nécessaire [2].

L'objectif du Règlement de l'AIEA est de protéger le public, les employés du transporteur et les biens contre les rayonnements des matières radioactives pendant leur transport. Lorsqu'il a approuvé ce Règlement comme partie intégrante des Normes de sûreté de l'Agence [3] en vue de son application aux opérations propres de l'Agence et aux activités exercées par les Etats Membres avec l'assistance de l'Agence, le Conseil des gouverneurs a également recommandé aux autorités nationales et aux organisations internationales de l'utiliser comme base des règlements régissant les transports de matières radioactives.

Le Conseil des gouverneurs a en outre approuvé une procédure permettant au Directeur général de promulguer de temps à autre les modifications de détail nécessaires pour tenir le Règlement à jour sur le plan technique, à condition d'en avoir informé les Etats Membres 90 jours à l'avance et d'avoir tenu compte des observations que ceux-ci auraient formulées. Des modifications de détail ont ainsi été promulguées en 1975 et 1977, à la suite de quoi une version amendée du Règlement a été publiée en 1979 [4].

Bien que, légalement parlant, le Règlement de l'AIEA se compose de recommandations mondialement applicables, celles-ci ont été rédigées sous forme de prescriptions, ce qui rend plus facile leur incorporation dans les législations nationales. Un groupe consultatif permanent sur le transport des matières radioactives (SAGSTRAM), créé en 1978, est chargé de conseiller et d'aider l'Agence à revoir systématiquement l'interprétation, l'application, l'évaluation et la révision du Règlement de l'AIEA. La prochaine révision très complète doit commencer en 1980 et devrait aboutir à la publication d'une nouvelle édition révisée en 1983, c'est-à-dire près de dix ans après celle de l'édition actuellement en vigueur.

APPLICATION MONDIALE DU REGLEMENT DE L'AIEA

L'Organisation des Nations Unies a adopté le Règlement de l'AIEA afin d'en faire ses propres recommandations pour le transport des matières radioactives. Lesdites recommandations ont été incluses dans les règlements nationaux de nombreux pays où une législation nucléaire est entrée en vigueur à la suite de la réalisation de programmes d'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.

Toutes les organisations internationales qui s'occupent du transport des marchandises dangereuses ont également adopté le Règlement de l'AIEA en vue de l'appliquer au transport des matières radioactives. L'expédition de ces matières par divers modes de transport est actuellement soumise aux prescriptions ou recommandations internationales ci-après qui ont un caractère quasi-péremptoire du fait qu'elles sont internationalement acceptées; elles sont toutes fondées sur le Règlement de l'AIEA:

- Transport maritime: Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI), Code maritime international des matières dangereuses, 1975;

- Transport aérien: Association du transport aérien international (IATA), Règlement relatif aux articles faisant l'objet de restrictions, 1977;
- Transport ferroviaire: Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer (CIM), Annexe I – Règlement international concernant le transport des marchandises dangereuses par chemins de fer (RID), 1977;
- Transport routier: Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), 1976;
- Transport postal: Règlement détaillé d'application de la Convention postale universelle, 1964.

Le Règlement de l'AIEA a été également incorporé au règlement actuellement appliqué dans les Etats qui participent au Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) [5].

En outre, le Règlement est applicable au transport des matières nucléaires destinées à 24 réacteurs de recherche et à trois centrales nucléaires dans 19 Etats Membres, en vertu d'accords qu'ils ont conclus avec l'Agence pour qu'elle les aide à exécuter ces projets [6]. La fourniture, par l'entremise de l'Agence, de petites quantités de matières nucléaires destinées à des projets de recherche ne faisant pas intervenir des réacteurs est également soumise au Règlement de l'AIEA pour ce qui est du transport desdites matières, conformément aux accords conclus entre l'Agence et 12 pays [7].

RESPONSABILITE POUR LES DOMMAGES NUCLEAIRES SURVENANT EN COURS DE TRANSPORT

Tant la Convention de Paris de 1960 [8] que la Convention de Vienne de 1963 [9] établissent un régime spécial et uniforme de responsabilité civile en matière de dommages nucléaires: l'exploitant d'une installation nucléaire est absolument et exclusivement responsable des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire survenant dans son installation ou mettant en jeu des matières nucléaires en cours de transport à destination ou en provenance de son installation. Ces deux conventions qui rendent l'exploitant responsable, indépendamment de toute faute, visent à simplifier les procédures permettant d'obtenir réparation et à fixer un maximum pour la compensation que l'exploitant est tenu de verser, ce qui lui permet d'obtenir et de maintenir plus facilement une garantie financière et de prévoir une intervention de l'Etat si une compensation supplémentaire était nécessaire pour faire face aux actions en réparations résultant d'un accident nucléaire. En règle générale, l'exploitant qui expédie des matières nucléaires est censé être responsable jusqu'à ce que lesdites matières aient été prises en charge par l'exploitant destinataire, à moins qu'il n'en soit convenu autrement par contrat écrit.

En cas d'accident nucléaire, il est ainsi possible d'identifier immédiatement l'exploitant responsable en consultant un certificat de transport remis au transporteur. Ces certificats sont généralement délivrés par les assureurs sous contrôle des autorités nationales compétentes. Pour chaque transport, les assureurs remettent à l'exploitant un certificat pour le transporteur, indiquant le nom et l'adresse de l'exploitant, la nature et la durée de validité de l'assurance, les matières nucléaires transportées, des précisions sur le transport et les limites de la responsabilité des assureurs. Bien que l'exploitant soit tenu de contracter et de maintenir une garantie financière pour le montant total de sa responsabilité telle qu'elle est définie par la législation nationale, l'engagement pris par les assureurs porte sur l'ensemble des conséquences des accidents nucléaires qui pourraient se produire au cours d'un seul et même transport. En d'autres termes le montant de l'assurance par transport est limité.

L'expédition en provenance ou à destination d'un Etat non contractant peut soulever un problème spécial, vu qu'il n'est pas certain qu'un exploitant d'un tel Etat ait une garantie financière suffisante pour couvrir sa responsabilité découlant d'un dommage nucléaire. Pour résoudre cette question, la Convention de Paris et celle de Vienne prévoient que l'exploitant se trouvant dans un Etat contractant qui envoie des matières nucléaires à un Etat non contractant doit assumer la responsabilité jusqu'à ce que ces matières aient été déchargées du moyen de transport par lequel elles sont parvenues sur le territoire de cet Etat non contractant. Inversement, l'exploitant destinataire se trouvant dans un Etat contractant est présumé responsable des matières nucléaires qui lui sont envoyées d'un Etat non contractant depuis le moment où elles auront été chargées sur le moyen de transport par lequel elles doivent quitter le territoire de cet Etat non contractant.

Conformément aux principes généraux stipulés dans les deux conventions, le transport international des matières nucléaires est réglé dans la plupart des pays, en gros, comme suit:

- Une autorisation préalable doit être délivrée par une autorité nationale compétente.
- La demande d'une telle autorisation doit notamment comporter une assurance couvrant les dommages nucléaires; les conditions d'assurance sont soumises à l'approbation de l'autorité nationale compétente.
- En règle générale, le montant de la garantie financière requise représente le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant; toutefois, un montant différent peut être appliqué à la responsabilité pendant le transport.

Les dommages causés par un accident nucléaire survenu en cours de transport international sont généralement couverts par une police spéciale, distincte de la police assurance-responsabilité civile de l'exploitant. L'assurance peut être contractée auprès de syndicats d'assurance contre les risques nucléaires ou, dans certains pays, sur le marché normal de l'assurance. La garantie financière pour les dommages causés aux moyens de transport peut également varier. Certains états exigent en outre que la responsabilité civile sur leurs territoires soit couverte par un assureur établi dans les limites de leur juridiction.

L'exploitant responsable peut être ainsi amené à prendre plusieurs polices d'assurance successives pour une seule opération de transport international. Afin de simplifier les dispositions en matière d'assurance à cet égard, la Commission permanente du risque atomique du Comité européen des assurances a récemment élaboré un projet de modèle d'accord bilatéral entre les assureurs intéressés et un projet de certificat type de garantie financière qu'ils doivent délivrer. On espère que ces mesures permettront d'obtenir plus facilement les assurances requises pour les expéditions internationales de matières nucléaires. Les problèmes de responsabilité en question pourraient ainsi être traités d'une manière pratique qui assurerait au public une protection financière suffisante dans le cas d'un accident nucléaire.

PROTECTION PHYSIQUE DES MATIERES NUCLEAIRES EN COURS DE TRANSPORT INTERNATIONAL

Le transport des matières nucléaires est probablement l'opération qui se prête le plus à une tentative d'enlèvement non autorisé de telles matières ou de sabotage. C'est pourquoi la protection physique contre le vol ou le détournement illicite de matières nucléaires est une question qui préoccupe de plus en plus les Etats. La nécessité d'une coopération internationale étroite est particulièrement évidente dans les cas où l'efficacité de la protection physique sur le territoire d'un pays dépend de l'application de mesures correspondantes par d'autres pays, notamment à l'occasion du transport de matières nucléaires au-delà des frontières nationales.

En vue d'aider les Etats Membres sous ce rapport, l'AIEA a commencé par publier en 1972 des "Recommandations relatives à la protection physique des matières nucléaires". Ces recommandations ont été révisées en 1975 et en 1977 [10]. Elles contiennent notamment des prescriptions pour la protection physique des matières nucléaires en cours de transport et établissent une catégorisation de ces matières afin d'assurer une protection appropriée.

Les objectifs de la protection physique seront plus facilement atteints:

- en réduisant au minimum la durée totale du transport des matières nucléaires;
- en réduisant au minimum le nombre et la durée des transbordements des matières nucléaires, tels que le transfert d'un moyen de transport à un autre, dépôt en un lieu d'entreposage temporaire et retrait de ce lieu, entreposage temporaire dans l'attente d'un véhicule, etc.;
- en évitant d'effectuer les transports selon des horaires réguliers;
- en s'assurant au préalable de l'intégrité de toutes les personnes intervenant dans le transport des matières nucléaires.

Des prescriptions détaillées concernant chaque catégorie de matières nucléaires en cours de transport figurent également dans les Recommandations de l'AIEA sur la protection physique des matières nucléaires. Elles ont été reprises dans nombre d'accords que des Etats Membres ont récemment conclus avec l'Agence pour obtenir sa participation à des projets de réacteurs [11].

Afin de parvenir à une coopération internationale efficace dans ce domaine, on a commencé à Vienne, en octobre 1977, à négocier, sous l'égide de l'Agence, une convention sur la protection physique des matières nucléaires. La réunion des représentants gouvernementaux chargés d'étudier la rédaction de cette convention, à laquelle ont participé 58 pays ainsi que la Communauté européenne de l'énergie atomique, a terminé ses travaux le 26 octobre 1979. Le texte de la Convention devait être transmis aux gouvernements aux fins d'examen et à la vingt-troisième Conférence générale de l'Agence, tenue à New Delhi en décembre 1979, pour information.

La Convention sera ouverte à la signature le 3 mars 1980 simultanément au Siège de l'AIEA, à Vienne, et au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York. Elle doit être ratifiée par 21 pays pour entrer en vigueur; les fonctions de dépositaire sont confiées à l'AIEA.

La Convention établit des mesures normalisées de protection physique applicables aux matières nucléaires en cours de transport international. Elle invite les parties contractantes à punir diverses infractions graves définies qui portent sur des matières nucléaires. Les parties collaboreront également à des mesures préventives et à des échanges de renseignements en ce qui concerne les actes tels que vol, sabotage ou extorsion de matières nucléaires.

Les niveaux de protection physique applicables aux transports internationaux et une catégorisation des matières nucléaires à ces fins sont donnés dans des annexes qui font partie intégrante de la Convention. Les amendements à la Convention doivent être acceptés par deux tiers des Parties contractantes pour entrer en vigueur. La Convention prévoit en outre que cinq ans après son entrée en vigueur, l'AIEA convoquera une conférence des Parties contractantes afin d'examiner l'application de ses dispositions.

Références

- [1] Règlement de transport des matières radioactives, Edition révisée de 1973. AIEA Collection Sécurité N° 6.
- [2] Directives pour l'application du Règlement de transport de l'AIEA, 1973, AIEA Collection Sécurité N° 37.

- [3] Les normes de sûreté de l'AIEA sont définies dans le document INFCIRC/18/Rev.1 intitulé "Normes et mesures de sûreté de l'Agence", 1976.
- [4] Règlement de transport des matières radioactives, Edition révisée de 1973 (amendée), 1979.
- [5] Le Règlement de transport du combustible épuisé des centrales nucléaires des Etats Membres du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) a été approuvé par le Comité exécutif du CAEM en novembre 1977. Il est applicable en Bulgarie, à Cuba, en Hongrie, en Pologne, en République démocratique allemande, en Roumanie, en Tchécoslovaquie et en URSS.
- [6] L'Agence a conclu des accords de projets avec les Etats Membres suivants: Argentine, Chili, Espagne, Finlande, Grèce, Indonésie, Iran, Mexique, Norvège, Pakistan, Pérou, Philippines, Roumanie, Turquie, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yougoslavie et Zaïre.
- [7] L'Agence a conclu des accords cadres de fourniture de matières avec les Etats Membres suivants: Brésil, Bulgarie, Chili, Grèce, Inde, Iraq, Mexique, Pakistan, Pologne, Roumanie, Turquie et Yougoslavie.
- [8] La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, du 29 juillet 1960, est entrée en vigueur le 1er avril 1968. Elle s'applique entre les Etats suivants: Allemagne (Rép. féd. d'), Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Turquie.
- [9] La Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, du 21 mai 1963, est entrée en vigueur le 12 novembre 1977. Elle s'applique entre les Etats suivants: Argentine, Bolivie, Cuba, Egypte, Niger, Philippines, Trinité-et-Tobago, République-Unie de Cameroun et Yougoslavie.
- [10] La protection physique des matières nucléaires, INFCIRC/225/Rev.1, 1977.
- [11] Voir, par exemple, le texte de l'accord entre l'Argentine, le Pérou, les Etats-Unis et l'Agence concernant le transfert d'uranium enrichi destiné à un réacteur de recherche au Pérou, reproduit dans le document INFCIRC/266, paragraphe 15.