

N° 284

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988
Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matruga, Michel d'Aillieres, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Becurt, Jean Benard Mousseaux, Andre Bettencourt, Michel Caldagués, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Andre Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golhet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueuec, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudousson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : n° 226 (1987-1988)

Traité et conventions - Accidents nucléaires - Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) - Énergie nucléaire - Radioactivité.

SOMMAIRE

	pages
Introduction : adoptée le 26 septembre 1986 sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique, la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique répond à l'effort de coopération internationale entrepris à la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl	3
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE ET LA GENESE DE LA CONVENTION	4
A - Le contexte : les conséquences de l'accident de Tchernobyl au regard de la coopération internationale	4
1°) - La nécessité d'une meilleure coopération internationale	4
2°) - L'insuffisance des règles conventionnelles existantes	4
B - La genèse du texte proposé : l'élaboration, sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de deux conventions internationales	5
1°) - L'intervention de l'A.I.E.A.	5
2°) - La négociation et la conclusion de deux conventions internationales ..	6
DEUXIEME PARTIE : L'ANALYSE DE LA CONVENTION SUR L'ASSISTANCE EN CAS D'ACCIDENT NUCLEAIRE OU DE SITUATION D'URGENCE RADIOLOGIQUE	8
A - Les données de base	8
1°) - Le principe de l'assistance	8
2°) - Le contenu de l'assistance	9
B - Les données techniques	10
1°) - Le rôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans le déroulement des opérations d'assistance	10
2°) - Les dispositions techniques de nature à faciliter l'assistance	10
TROISIEME PARTIE : L'APPROBATION PAR LA FRANCE DE LA CONVENTION	12
A - Les conditions d'approbation et d'application prévues	12
1°) - Les réserves formulées par la France	12
2°) - Les modalités d'application de la convention en France	13
B - L'opportunité de l'approbation proposée	13
1°) - L'intérêt de l'instrument proposé	13
2°) - Les limites de l'instrument proposé	14
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	15

Mesdames, Messieurs,

La convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique -dont le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation par la France- a été adoptée à Vienne le 26 septembre 1986 sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.).

Une seconde convention, relative à la notification rapide d'un accident nucléaire, a été adoptée au cours de la même session extraordinaire de l'A.I.E.A. Signé le même jour par la France, ce deuxième texte n'est toutefois pas soumis à notre examen dans la mesure où sa ratification n'a pas à être autorisée par le Parlement.

Ces deux instruments internationaux s'inscrivent dans le cadre de l'effort de coopération internationale entrepris à la suite de l'accident survenu dans la centrale nucléaire de Tchernobyl le 26 avril 1986. La convention relative à l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique a ainsi pour objet de définir les modalités d'une telle coopération pour limiter, autant que possible, les conséquences d'éventuels accidents et assurer la meilleure protection contre les effets de rejets radioactifs.

Votre rapporteur vous propose donc, avant d'analyser les principales dispositions du texte proposé, d'en rappeler la genèse et le contexte dans lequel il s'inscrit. Il sera alors possible de tenter d'apprécier les conditions, l'opportunité et la portée de l'approbation de cette convention par la France.

*

**

- PREMIERE PARTIE -

- LE CONTEXTE ET LA GENESE DE LA CONVENTION -

A - Le contexte : les conséquences de l'accident de Tchernobyl au regard de la coopération internationale.

1°) - La nécessité d'une meilleure coopération internationale.

L'accident survenu le 26 avril 1986 à la centrale de Tchernobyl, située en Ukraine à 130 kms au nord de Kiev, a constitué, à n'en pas douter, la plus grave catastrophe nucléaire de l'histoire, dépassant largement par ses conséquences l'accident de Three Miles Island, aux Etats-Unis en 1979.

Sans revenir ici sur l'enchaînement des causes et sur le déroulement chronologique de l'accident de Tchernobyl -qui fit plus de 30 morts et provoqua l'irradiation de plus de 200 personnes-, il convient de rappeler que cet accident a eu d'importantes conséquences à l'étranger à la suite de la dispersion du nuage radioactif qui en a résulté au-dessus de plusieurs pays européens.

Cet événement dramatique a ainsi posé de façon spectaculaire le problème de la prévention des accidents nucléaires et de la réduction de leurs conséquences par une meilleure coopération internationale.

2°) - L'insuffisance des règles conventionnelles existantes.

L'accident de Tchernobyl a ainsi mis en lumière l'insuffisance des règles conventionnelles existantes, sur le plan international, en la matière.

C'est ainsi que l'application de la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance a pu être écartée en l'espèce, moins sans doute pour des raisons strictement juridiques qu'à cause de la différence qui prévaut naturellement dans les esprits entre la pollution due à des activités nucléaires et autres formes de pollution.

De même fallait-il exclure l'application de la convention de Vienne du 21 mai 1963 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, à laquelle l'Union soviétique -comme de nombreux autres États- n'est pas partie.

Enfin, les principes généraux du droit international - notamment l'interdiction d'utiliser son territoire à des fins contraires aux droits d'autres États ou le devoir de respecter l'environnement des autres États- n'ont pu faire l'objet d'applications en l'espèce, ne serait-ce qu'en raison du problème, extrêmement difficile à résoudre, de la mise en oeuvre effective de la responsabilité internationale.

Ainsi est apparue la nécessité d'élaborer, dans ce domaine particulier des accidents nucléaires, des règles plus précises et plus contraignantes à travers des instruments internationaux spécifiques, de portée mondiale.

*

**

B - La genèse du texte proposé : l'élaboration, sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de deux conventions internationales.

1°) - L'intervention de l'A.I.E.A.

L'Agence internationale de l'énergie atomique s'est naturellement trouvée en situation d'organiser et de favoriser cet effort de coopération internationale consécutif à l'accident de Tchernobyl.

Rappelons ici d'un mot que l'A.I.E.A., créée le 29 juillet 1957 et rassemblant aujourd'hui 112 États, a pour mission d'encourager et de favoriser le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Bien que n'ayant pas de responsabilité opérationnelle en cas d'accident nucléaire -et la délégation française a veillé à ce que les nouveaux textes n'élargissent pas sa compétence-, l'Agence joue toutefois un rôle important dans ces hypothèses, tant pour la prévention des accidents (notamment par son action de formation) que pour la coordination des actions en cas d'accident (en particulier par la réunion et la diffusion des informations nécessaires).

C'est ainsi qu'au lendemain de l'accident de Tchernobyl le Conseil des gouverneurs de l'A.I.E.A. - auquel appartient la France - a immédiatement réagi et tenu le 21 mai 1986 une session extraordinaire au cours de laquelle fut décidée par consensus l'élaboration rapide de deux conventions internationales, l'une sur la notification rapide, l'autre sur l'assistance mutuelle en cas d'accident.

2°) - La négociation et la conclusion de deux conventions internationales.

Une réunion d'experts gouvernementaux -représentant 62 Etats, dont la France, et 10 organisations internationales- a ainsi été convoquée à Vienne du 21 juillet au 15 août 1986 pour établir des projets d'accords internationaux. Ces projets ont ensuite été soumis à la Conférence générale de l'A.I.E.A., réunie en session extraordinaire du 24 au 26 septembre 1986, qui les a adoptés.

- La première de ces conventions, sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire, signée par la France -et 57 autres Etats- le 26 septembre 1986, est entrée en vigueur le 27 octobre 1986 après que trois Etats eurent exprimé leur consentement à être liés. Elle a été à ce jour ratifiée ou approuvée par une vingtaine d'Etats.

Elle impose aux parties l'obligation de notifier sans délai aux Etats qui peuvent être touchés tout accident nucléaire survenant sur leur territoire. Elle précise les informations à fournir - en préservant, le cas échéant, leur confidentialité- afin de limiter le plus possible les conséquences radiologiques dans les autres Etats.

Force est toutefois de constater la grande prudence qui caractérise cette convention qui évite de poser le problème de la responsabilité et de la réparation des dommages.

Quoi qu'il en soit, aucune disposition de cette première convention n'exigeant une autorisation parlementaire en vertu de l'article 53 de la Constitution, elle n'a pas été soumise à notre examen.

Votre rapporteur souhaite toutefois saisir cette occasion pour demander au gouvernement d'indiquer à la représentation nationale dans quels délais il envisage d'exprimer son consentement à être lié par cette convention.

- La seconde convention, sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, fait précisément l'objet du présent projet de loi.

Son élaboration n'a pas suscité de longues négociations. Les principales divergences que les débats ont mis en lumière ont porté sur les points suivants :

- la gratuité de l'assistance, que certains participants voulaient rendre obligatoire, solution qui n'a pas été retenue ;
- la proposition soviétique de constitution d'un stock de moyens disponibles pour l'assistance -auquel a été substitué un inventaire de ces moyens tenu à jour par les États et l'A.I.E.A. ;
- et les questions concernant les privilèges et immunités, les actions judiciaires et le règlement des différends -dispositions qui font l'objet de réserves de la part de la France.

La convention, également adoptée le 26 septembre 1986, est entrée en vigueur le 26 février 1987 pour les premiers États l'ayant ratifiée ou approuvée.

*

**

- DEUXIEME PARTIE -

- L'ANALYSE DE LA CONVENTION SUR L'ASSISTANCE EN CAS D'ACCIDENT NUCLEAIRE OU DE SITUATION D'URGENCE RADIOLOGIQUE.

A - Les données de base.

1°) - Le principe de l'assistance (Préambule, article 1er).

Ayant pour objet de préciser les conditions et les modalités de l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, la convention proposée trace un cadre général pour la coopération entre Etats d'une part, entre Etats et l'A.I.E.A. d'autre part.

La convention vise les hypothèses d'accident nucléaire proprement dit mais aussi les situations "d'urgence radiologique" qui semblent devoir être interprétées largement comme couvrant tout danger causé par des radiations, quelle qu'en soit la cause.

Les Etats parties s'engagent alors (article 1er, alinéa 1) à coopérer entre eux et avec l'A.I.E.A. pour "faciliter une assistance rapide (...) afin d'en limiter le plus possible les conséquences et de protéger la vie, les biens et l'environnement des effets des rejets radioactifs".

Si l'on peut légitimement s'interroger sur la portée pratique effective de ces termes, la convention prévoit en outre (article 1er, alinéa 2) la conclusion, entre les Etats parties, d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux et une action de l'A.I.E.A. pour promouvoir et faciliter cette coopération internationale.

Dans ce contexte, tout Etat partie exposé aux risques visés par la convention - que l'origine de l'accident ou de la situation d'urgence radiologique se trouve ou non sur son territoire- peut demander l'assistance à tout autre Etat partie et à l'A.I.E.A. elle-même. Ainsi, dans l'hypothèse de l'accident de Tchernobyl, les Etats affectés par le nuage radioactif auraient pu demander l'aide d'autres Etats ou de l'A.I.E.A.

2°) - Le contenu de l'assistance. (articles 2 à 5).

Dans les cas visés d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, le contenu de l'assistance requise est précisé par deux séries de dispositions de la convention : les mesures à prendre en prévision d'accidents éventuels ; et les mesures à prendre lorsque l'accident ou la situation critique se sont effectivement produits.

- Parmi les premières mesures, il convient en particulier de relever :

. la notification à l'A.I.E.A. par les Etats parties des experts, du matériel et des matériaux qui pourraient servir à l'assistance, "ainsi que les conditions, notamment financières, auxquelles cette assistance pourrait être fournie" (article 2, alinéa 4) ;

. la désignation par chaque Etat partie de ses autorités compétentes et du "point de contact habilité" à faire et à accepter les demandes d'assistance (article 4, alinéa 1) ;

. ainsi que l'élaboration de plans d'urgence et la mise au point de procédures et de systèmes de surveillance de la radioactivité (article 5).

- Puis, lorsque l'accident s'est produit ou lorsque la situation d'urgence se présente, les mesures suivantes sont prévues :

. l'indication par l'Etat qui sollicite l'assistance de la portée et du type d'assistance requise (article 2, alinéa 2) ;

. la détermination par l'Etat dont l'assistance est sollicitée de la portée et des conditions dans lesquelles il est en mesure de fournir l'assistance (article 2, alinéa 3) ;

. enfin, sauf convention différente, les modalités de direction et du contrôle de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'Etat qui requiert l'aide ; en revanche, l'Etat qui fournit l'assistance coordonne les opérations pour les mesures qui interviennent sur son propre territoire (article 3).

Ces dispositions de principe sont en outre complétées par des données techniques destinées à faciliter l'obtention et la fourniture de l'assistance.

*

**

B - Les données techniques.

1°) - Le rôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans le déroulement des opérations d'assistance, (article 5).

La convention souligne d'abord le rôle technique important qui revient à l'A.I.E.A. pour favoriser le déroulement des opérations d'assistance. L'article 5 recense ainsi les diverses fonctions de l'Agence pour faciliter la coopération entre les Etats et avec les Etats. Elle doit notamment :

- recueillir et diffuser toutes informations utiles en prévision de situations critiques ;
- prêter son concours ou proposer ses bons offices : à l'élaboration de plans d'urgence, de programmes de formation, à la transmission d'informations et de demandes d'assistance, et à la mise au point de procédures de surveillance de la radioactivité.

Il est par ailleurs prévu que l'Agence -qui doit répondre elle-même à certaines demandes d'assistance (article 2, alinéa 6)- est destinataire de l'inventaire tenu à jour par chaque Etat de son potentiel susceptible d'être mis à disposition pour la fourniture d'une assistance à d'autres Etats.

Le rôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique se trouve ainsi renforcé et conforté par la présente convention de manière à favoriser la coopération internationale.

2°) - Les dispositions techniques de nature à faciliter l'assistance (articles 6 à 13).

Les autres dispositions techniques du texte proposé, de nature à favoriser le déroulement de l'assistance, peuvent être brièvement analysées :

- l'article 7 précise que l'Etat qui requiert l'assistance doit en principe rembourser les frais résultant des services rendus par la partie qui fournit l'assistance, dès lors que cette dernière n'offre pas ses services à titre gratuit ;
- les articles 8 à 10 énumèrent les privilèges, immunités et facilités que l'Etat qui requiert l'assistance doit accorder à la partie qui la lui

fournit, ainsi que les dispositions applicables au transit du personnel, du matériel et des biens et celles relatives au règlement des poursuites et actions judiciaires éventuellement engagées ;

- l'article 11 précise les conditions de cessation de l'assistance que tout Etat partie peut demander, à tout moment, sous réserve des consultations appropriées et d'une notification écrite ;

- l'article 13 prévoit une procédure classique de règlement des différends reposant sur un mécanisme de consultations débouchant, en cas d'échec, sur une procédure d'arbitrage ou un renvoi devant la Cour internationale de Justice.

Enfin, les articles 14 à 19 comportent des clauses finales usuelles. C'est en particulier en application de l'article 14 que la convention, adoptée à Vienne le 26 septembre 1986, est *entrée en vigueur* dès le 26 février 1987 pour les trois premiers Etats ayant exprimé leur consentement à être liés.

Signée par 73 Etats, la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique avait été, au 1er février 1988, ratifiée ou approuvée par 16 d'entre eux : l'Afrique du Sud, l'Australie, la Chine, les Emirats arabes unis, la Hongrie, l'Inde, le Japon, la Jordanie, la Malaisie, la Mongolie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la R.D.A., l'U.R.S.S., ainsi que la Biélorussie et l'Ukraine.

C'est dans ce contexte que le gouvernement français demande au Parlement de l'autoriser à approuver à son tour cet instrument international.

*

**

- TROISIEME PARTIE -

- L'APPROBATION PAR LA FRANCE DE LA CONVENTION -

A - Les conditions d'approbation et d'application prévues.

1°) - Les réserves formulées par la France.

Ayant signé, dès le 26 septembre 1986, la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation radiologique d'urgence, le gouvernement français a toutefois formulé trois déclarations techniques dont le texte même est annexé au présent projet de loi et qui portent respectivement sur les articles 8 (privilèges et immunités), 10 (actions judiciaires et réparations) et 13 (règlement des différends) de la convention.

- Les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 concernent les privilèges et immunités accordés au personnel de la partie qui fournit l'assistance, les exemptions d'impôt et de taxes sur le matériel et les biens sur le territoire de l'Etat qui requiert l'assistance, les immunités de saisie, saisie arrêt et réquisition, que la France se réserve de traiter au cas par cas.

- Le paragraphe 2 de l'article 10 est relatif aux actions judiciaires et aux réparations, que le gouvernement souhaite également traiter de manière spécifique.

- Enfin, le paragraphe 2 de l'article 13 concerne la compétence éventuelle de la Cour internationale de justice ; la France ne souhaite pas être liée par ce mécanisme de renvoi.

Ces réserves -qui peuvent être levées à tout moment- sont analogues à celles formulées par de nombreux autres pays signataires. Portant sur des points de droit international techniques et ne remettant pas en cause la portée du texte proposé, elles n'appellent pas de critiques de votre rapporteur.

2°) - Les modalités d'application de la convention en France.

Il convient encore de préciser ici deux dispositions permettant d'éclairer les modalités d'application de la convention en France :

- en premier lieu, une directive, actuellement en cours d'adoption, prévoit que le Premier ministre ou son représentant (le secrétaire général du Comité interministériel de la sécurité nucléaire) constitue l'autorité compétente, et que le ministère des Affaires étrangères est le "point de contact", au sens de l'article 4.1 de la convention ;

- par ailleurs, les divers ministères concernés procèdent actuellement à l'inventaire de leurs capacités d'interventions en experts, matériel, matériaux, et moyens médicaux pouvant être mis à disposition dans le cadre de la convention. Cet "inventaire" sera assorti de conditions de mise à disposition, notamment au plan financier, conformément à l'article 2 de la convention.

*

**

B - L'opportunité de l'approbation proposée.

Arrivé au terme de cette analyse, l'opportunité de l'approbation proposée ne fait guère de doute aux yeux de votre rapporteur, qui ne saurait toutefois accorder à la présente convention d'assistance une totale efficacité qu'elle n'aura vraisemblablement pas.

1°) - L'intérêt de l'instrument proposé.

La convention soumise à notre examen vient d'abord combler - nous l'avons vu - un vide juridique en droit international, dont l'existence avait été particulièrement mise en lumière lors de l'accident de Tchernobyl.

Elle fonde désormais sur des règles plus contraignantes et plus précises la coopération internationale en cas d'accident nucléaire, et singulièrement l'assistance requise en pareille hypothèse. Ainsi,

dans le cas de Tchernobyl, une telle convention aurait permis aux Etats affectés par le nuage radioactif de demander l'aide d'autres Etats ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

La présente convention multilatérale viendra ainsi opportunément s'ajouter aux accords bilatéraux spécifiques conclus par la France avec la plupart de ses voisins dans le domaine de la sécurité nucléaire, et de l'assistance mutuelle en cas d'accidents ou de situations d'urgence ayant des conséquences radiologiques.

2°) - Les limites de l'instrument proposé.

Force est toutefois de s'interroger, sinon sur l'efficacité pratique de l'instrument proposé, du moins sur les limites évidentes qu'il présente.

Les dispositions de la convention sont, certes, de nature à réduire les délais nécessaires à la mise en oeuvre de l'assistance requise en cas de situation critique. Seront-ils toutefois suffisants dans l'hypothèse d'un accident nucléaire ? Il est permis d'en douter.

Surtout, la présente convention ne fait, pour l'essentiel, que réaffirmer, de manière plus précise, les règles habituelles du droit international. Votre rapporteur ne peut ainsi que faire ici siennes les conclusions d'un récent article de doctrine sur "l'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du droit international" (Alexandre Kiss, Annuaire français de droit international, 1986, p.152) : "la violation d'une règle de droit international n'a pas mené dans cette affaire (...) à la mise en cause de la responsabilité internationale, ou même à d'autres sanctions, mais à une formulation conventionnelle de la règle en en précisant les conditions et les modalités d'application".

*

**

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 25 mai 1988, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, signée à Vienne le 26 septembre 1986.

*

**

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique signée par la France à Vienne le 26 septembre 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1).

.....
(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 226 (1987 1988)