

POLLUTIONS TRANSFRONTIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS

Michel PRIEUR*

I. DES INSTRUMENTS JURIDIQUES COMPLEXES ET INSUFFISANTS

A. Les zones interdites aux déchets radioactifs

- 1) Dans les espaces internationaux
- 2) Dans les espaces à juridiction nationale

B. Le contrôle de la circulation internationale des déchets radioactifs

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE GESTION INTERNATIONALE TRANSPARENTE ET ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE

- A. Au niveau de la C.É.E.
- B. Au niveau mondial

Le transfert international de déchets radioactifs et les risques de pollution transfrontière due à des déchets radioactifs semblent particulièrement à l'ordre du jour en 1992 ; « Déchets radioactifs dans l'Arctique, des millions de conteneurs radioactifs auraient été coulés entre 1984 et 1986 dans la mer de Kara » (*Libération*, 23 mars 1992); « Fuite d'uranium russe en Bavière, deux Allemands ont passé plusieurs frontières avec dans leurs bagages 1,2 kg d'uranium 235 » (*Libération*, 11 mars 1992); « Les Mexicains se mobilisent contre la construction de décharges au Texas, on parle de trois sites de déchets radioactifs » (*Libération*, 15 avril 1992); « Le *Los Angeles Times* révèle que les déchets des centrales américaines pourraient être entreposés temporairement dans des réserves indiennes et qu'un négociateur a réussi à convaincre quatre États occidentaux à se porter candidats » (*Le Courrier International*, 18-24 juin 1992 n° 85).

Alors que l'élimination des déchets industriels toxiques est de plus en plus considérée comme une question internationale, du fait du commerce international de ces déchets et des capacités de traitement et de recyclage, différentes selon les pays, l'élimination des déchets radioactifs apparaît encore comme une question nationale étroitement liée aux programmes nucléaires d'une minorité d'États et largement dépendante de la politique du secret qui entoure le nucléaire militaire et le nucléaire civil. Certes, une coopération scientifique importante existe depuis longtemps à travers des organisations internationales spécialisées : l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (A.I.E.A.) constituée en 1956, l'Euratom (1957) et l'Agence Européenne pour l'Énergie Nucléaire (1958), devenue en 1972 l'Agence de l'O.C.D.E. pour l'Énergie Nucléaire (A.E.N.). Ces institutions intergouvernementales ont toujours eu pour but la coopération scientifique et technique, la création éventuelle d'entreprises communes, le contrôle des matières nucléaires et la sécurité, mais dans l'unique perspective du développement nucléaire maximum. L'A.I.E.A. n'a éprouvé le besoin de créer formellement une institution *ad hoc* sur les déchets radioactifs qu'en 1988, avec la mise en place d'un comité consultatif sur la gestion internationale des déchets radioactifs. L'histoire du nucléaire est étroitement liée à son utilisation militaire lors de la Deuxième Guerre mondiale. L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire restera toujours dominée par la crainte d'une prolifération des armes nucléaires qui conduira à ce que le commerce nucléaire, à la différence des autres produits et biens d'équipement, fasse

l'objet de règles restrictives mettant en lumière l'ambivalence fondamentale des échanges nucléaires. À partir des années 1950, la perte du monopole américain sur les armes atomiques va voir se développer des intérêts commerciaux nouveaux liés au développement des utilisations civiles de l'énergie nucléaire. La présentation par le président Eisenhower le 8 décembre 1963 devant l'Assemblée des Nations Unies du plan « Atoms for peace » va finir par dissocier les utilisations civiles et militaires et ouvrir la voie à des transferts de technologie grâce à des arrangements bilatéraux facilitant l'essor du programme nucléaire.

L'époque est à la prolifération, contrôlée ou sauvage, et à la concurrence. Le problème des déchets radioactifs, de leur élimination et de leur circulation ne se pose pas et n'est pas véritablement posé. Contrairement au principe 15 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*¹, de 1992, dit « principe de précaution », personne ne conteste alors l'utilisation d'une ressource (l'énergie nucléaire civile) sans aucune certitude scientifique sur ses effets à long terme, sur la santé et l'environnement et sans aucune solution technique pour l'élimination ou le recyclage des déchets radioactifs produits par la fabrication de cette énergie. C'est seulement à partir des années 1990 que l'opinion publique, alertée par les écologistes, prend conscience que l'énergie nucléaire a des conséquences graves qui avaient jusqu'alors été dissimulées. Le stockage, l'enfouissement ou la recherche d'autres systèmes d'élimination des déchets radioactifs seront les grands problèmes de santé et d'environnement du XXI^e siècle. La masse de déchets radioactifs à traiter n'ira qu'en s'accroissant compte tenu du volume des déchets lié au nombre toujours plus important de centrales nucléaires aggravée par le processus de démantèlement des centrales (sachant que le déclassement d'une centrale engendre autant de déchets que le volume de déchets produits pendant la durée de vie d'une centrale²), quantités auxquelles s'ajoutent les déchets des navires nucléaires et les déchets des armes atomiques du fait du désarmement progressif. On évalue, au plan mondial, la quantité de déchets civils à activité faible et intermédiaire à 200 000 m³/an et les déchets à haute activité à 10 000 m³/an, sans pouvoir chiffrer la quantité de déchets radioactifs militaires.

La définition du déchet radioactif est très difficile car elle dépend de la fixation de seuils de nocivité liés eux-mêmes aux risques considérés comme acceptables sur un plan statistique et dans une société donnée. En l'absence de connaissances scienti-

* Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges, Directeur du CRIDEAU (CNRS) et Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement.

¹ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, (1992) Doc. N.U. A/CONF.151/S. ITEM 98.

² *Déclassement des installations nucléaires*, Agence de l'O.C.D.E. pour l'Énergie Nucléaire, Paris, 1986, p. 19.

fiques certaines, notamment sur l'effet à long terme des faibles doses de radioactivité, des controverses sérieuses existent quant aux seuils d'exemptions conduisant à qualifier tel déchet ou résidu de radioactif ou non³. Tout déchet du cycle du combustible nucléaire sera un déchet radioactif aussi bien au moment de l'extraction de l'uranium, de son traitement et de sa préparation comme combustible, qu'au moment de l'exploitation du réacteur et de l'éventuel retraitement et recyclage du combustible irradié. Il faut y ajouter les déchets résultant de l'utilisation et radio-isotopes dans les hôpitaux, l'industrie et la recherche. L'AEN a proposé la définition suivante, sans valeur juridique : sont résidus radioactifs toutes matières pour lesquelles aucun usage n'est prévu⁴. Le *Code de bonne pratique* de L'A.I.E.A. de 1990 déclare :

« On entend par déchet radioactif 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. »

Pour l'Euratom, est déchet radioactif

« toute matière contenant des radionucléides ou contaminée par des radionucléides et pour laquelle aucune utilisation n'est prévue, à la condition toutefois que les quantités et la concentration dépassent les valeurs fixées par l'article 4 a) et b) de la directive 80/836 Euratom »

article 1 et 2 de la directive 92/3 Euratom du Conseil du 3 février 1992).

Pour les niveaux de radioactivité, ces limites vont de 5×10^3 Bq pour les nucléides de très forte radiotoxicité à 5×10^6 Bq pour ceux de faible radiotoxicité. Pour les concentrations, ces limites sont de 100 Bq/g. et de 500 Bq/g pour les substances radioactives naturelles solides. On constate que la définition dépend aussi des politiques nationales en matière de combustible irradié. Pour les pays qui retraitent le combustible irradié (France, Japon, Allemagne, Grande-Bretagne), celui-ci n'est pas un déchet radioactif. Pour les pays qui ne retraitent pas le combustible irradié, pour éviter la prolifération ou pour des raisons économiques (États-Unis, Canada), celui-ci, stocké définitivement, devient un déchet radioactif. Cette variété dans la définition du déchet radioactif rend difficile toute statistique ou tout contrôle international pour les déchets à vie longue, les plus dangereux. Quant aux autres déchets radioactifs, ce sont encore les autorités nationales qui fixent arbitrairement les quantités exemptées, ce qui risque de poser de délicats problèmes pour le mouvement transfrontalier de résidus ou matières radioactives qui sont considérés comme des déchets en deçà des Pyrénées, et matière commercialisable ou recyclable au-delà.

L'absence d'harmonisation des définitions du déchet radioactif n'est pas le plus grave problème pour l'avenir. Les organisations non-gouvernementales internationales d'environnement sont aussi très préoccupées par l'incertitude sur le choix des techni-

ques d'élimination des déchets radioactifs de haute activité à vie longue (catégorie C dans la nomenclature française⁵). La plupart des pays s'orientent, par facilité, vers des programmes d'enfouissement de ces déchets en couches géologiques profondes⁶, prévus pour 2010 ou 2020. L'incertitude des risques de ce mode d'élimination pour les générations futures et son caractère irréversible condamnent cette technique. La transmutation, plus coûteuse, ou le stockage en surface sur les sites des centrales nucléaires permettant un contrôle permanent, apparaissent comme des techniques préférables parce qu'écologiquement rationnelles. Dans son avis du 28 août 1989, la Commission de l'environnement du Parlement Européen, consultée sur le programme de recherche dans le domaine de la gestion et du stockage des déchets radioactifs pour 1990-1994, déclarait que « le choix de solutions réversibles présente l'avantage de permettre la mise en œuvre de techniques de transmutation; il s'agit d'évaluer tous les aspects économiques, sociaux, écologiques liés au choix du stockage en surface sur les sites d'exploitation eux-mêmes, cette solution présentant l'avantage supplémentaire qu'elle responsabilise les producteurs et minimise les transports ». Une gestion écologiquement rationnelle des déchets radioactifs apparaît bien comme une exigence minimale. Le droit international de l'environnement a, depuis 1987, énoncé des lignes directrices applicables aux déchets dangereux qui pourraient être étendus aux déchets radioactifs⁷. Cela impliquerait un renforcement des contrôles conformes aux principes de l'Agenda 21 adopté à Rio de Janeiro en 1992, et ferait avantageusement suite à la période récente caractérisée par une grande dispersion et complexité d'instruments internationaux qui font du déchet radioactif un déchet exorbitant du droit commun en raison de la spécificité des matières nucléaires et de la réglementation particulière sur les transports.

I. Des instruments juridiques complexes et insuffisants

Le droit international applicable aux déchets radioactifs apparaît à la fois comme abondant, si on le rattache aux règles multiples sur le commerce international des matières nucléaires⁸, mais aussi comme insuffisant dans la mesure où le déchet radioactif en tant que tel n'apparaît que de façon marginale ou occasionnelle. Ceci s'explique notamment du fait que, jusqu'à il y a une dizaine d'années, les mouvements internationaux de déchets radioactifs étaient encore limités. La multiplication des opérations de retraitement de combustible irradié d'origine étrangère et la circulation accrue des sources radioisotopiques usées à des fins médicales ou industrielles ont changé les données du problème.

La solution consistant à interdire le dépôt de déchets radioactifs dans certains territoires ou espaces, sous ses aspects protecteurs, masque l'impossibilité de trouver des solutions d'élimination non dangereuses pour l'environnement. Quant

³ Le niveau d'irradiation des individus considéré comme dangereux, c'est-à-dire induisant cancers et maladies génétiques est totalement subjectif. Ce qui est acceptable à une époque ou en un lieu ne l'est pas ailleurs. Ainsi la norme pour les personnes travaillant sous rayonnement était de 46 rem/an en 1934, 15 rem/an en 1950, 5 rem/an en 1956 et 2,5 rem/an depuis 1990; voir par exemple le dossier scientifique « La radioactivité et le vivant, stratégie énergétique, biosphère et société » *Gazette de l'APAG*, Genève, novembre 1990 (éd. Médecine et hygiène, 78 av de la Roseaie, CP 456, Genève 4); voir aussi « L'Homme en danger de science? » *Le Monde Diplomatique*, Manière de voir n° 15 (mai 1992), Paris; R. BERTELL, *Sans danger immédiat? L'avenir de l'humanité sur une planète radioactive*, Montréal, La Pleine Lune, 1988.

⁴ *Objectifs, concepts et stratégies en matière de gestion des déchets radioactifs résultant des programmes nucléaires de puissance*, Paris, 1977.

⁵ La durée de vie est le temps nécessaire pour qu'un radionucléide perde la moitié de sa radioactivité. L'uranium 238 a une durée de vie de 4,5 milliards d'années, le neptunium de 2 millions d'années, le plutonium 239, de 24 000 ans.

⁶ *Évacuation des déchets radioactifs : Examen des méthodes d'analyse de sûreté*, Agence de l'O.C.D.E. pour l'énergie nucléaire, Paris, 1991, p. 23.

⁷ E. MOISE, « La réglementation internationale en matière de déchets radioactifs et toxiques : convergences et divergences », (1991) 47 *Bulletin de Droit Nucléaire* 10.

⁸ Cette réglementation « constitue un ensemble assez composite : actes des organisations internationales compétente, engagements contenus dans des accords multilatéraux ou bilatéraux, arrangements intergouvernementaux à la qualification juridique parfois incertaine, résolutions de conférences internationales à la portée encore plus floue » *Réglementation du commerce nucléaire*, vol. 1, Agence de l'O.C.D.E. pour l'énergie nucléaire, Paris, 1988, p. 9.

au contrôle des mouvements transfrontières, il reste encore peu contraignant.

A. Les zones interdites aux déchets radioactifs

1. Dans les espaces internationaux

Certains espaces internationaux ne peuvent servir pour stocker des déchets radioactifs, la question de l'immersion dans certaines mers restant toutefois juridiquement incertaine. Mais depuis peu, les zones interdites concernent aussi des territoires étatiques sur la base de législations nationales ou de conventions internationales.

Le premier espace protégé, outre l'abandon des déchets radioactifs, est l'Antarctique en vertu de l'article 5 du *Traité de Washington sur l'Antarctique*⁹ signé à Washington en décembre 1959. En ce qui concerne les mers, de nombreux pays ont purement et simplement rejeté en mer leurs déchets radioactifs : ce fut le cas dans l'Atlantique et c'est encore le cas, aujourd'hui, en mer de Barents du fait des rejets russes (liés aux centrales nucléaires et aux sous-marins nucléaires)¹⁰.

La *Convention de Genève sur la haute-mer*¹¹ de 1958, en son article 25, invite les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter la pollution des mers résultant du rejet des déchets radioactifs. À partir de 1946 pour les États-Unis et de 1949 pour la Grande-Bretagne, puis pour la France, les déchets radioactifs seront rejetés en mer¹².

La *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*¹³ signée à Londres en décembre 1972, interdit à l'annexe 1 l'immersion des déchets fortement radioactifs. Mais l'immersion des déchets moyennement et faiblement radioactifs est toujours possible selon certaines conditions, après délivrance d'un permis spécial. Les termes de la Convention n'interdisent pas non plus l'enfouissement des déchets dans les sédiments et le sous-sol marin, solution envisagée par certaines recherches. Toutefois une résolution des parties à la Convention (LDC 41(13)) mentionne que le moratoire décidé en 1983 devrait aussi concerner le sous-sol de la mer. En effet, grâce aux campagnes de Greenpeace à partir de 1978 contre les rejets en mer, la réunion de 1983 des États parties à la Convention de Londres a décidé un moratoire renouvelé en 1985 *sine die* concernant le rejet en mer de toutes les catégories de déchets radioactifs. Cette pause volontaire devrait permettre une étude approfondie de l'impact réel de ces rejets sur l'environnement marin. Un des enjeux importants de l'actuelle négociation pour remplacer les Conventions de Paris et d'Oslo par un instrument unique qui serait signé à Paris en novembre 1992 est l'interdiction totale de rejet de déchets moyennement et faiblement radioactifs. Les pays nordiques et l'Allemagne sont favorables à cette interdiction, alors que la Grande-Bretagne et la France y sont plutôt opposées.

D'autres conventions concernant des mers régionales prévoient des interdictions plus ou moins rigoureuses d'immersion de déchets radioactifs¹⁴. La tendance à la généralisation des in-

⁹ *Traité sur l'Antarctique*, (1961) 402 R.T.N.U. 71.

¹⁰ F. NIETO, « L'immersion par les russes de déchets nucléaires se poursuit en mer de Barents », *Le Monde*, 29 juillet 1992.

¹¹ *Convention de Genève sur la haute mer*, (1958) 62 R.G.D.I.P. 366.

¹² Voir M. SANCY, « L'immersion des déchets radioactifs » (1980) 7 *Aménagement du territoire et droit foncier* 15.

¹³ *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, reproduite en version anglaise dans (1972) 11 *I.L.M.* 1294.

¹⁴ Voir *Protocole à la Convention de Barcelone relative à la Méditerranée concernant la pollution par les immersions*, reproduite en version anglaise dans (1976) 15 *I.L.M.* 285; *Convention de Helsinki concernant les déchets dans la Baltique*, reproduite en version anglaise (1974) 13 *I.L.M.* 544; ainsi que *Traité de Rarotonga* du 6 août 1985 et la *Convention de Nouméa* du 25 novembre 1986 pour le Pacifique Sud.

terdictions de rejet dans toutes les mers du monde confirme la gravité des rayonnements ionisants pour le milieu naturel et condamne les États à trouver des lieux de stockage terrestres.

2. Dans les espaces sous juridiction nationale

À la suite de trafics illicites de déchets industriels toxiques et radioactifs à destination de l'Afrique, une vive réaction des responsables de ce continent désireux de ne pas devenir la poubelle nucléaire des pays riches, a débouché sur l'instauration d'une vaste zone de territoires protégés contre le stockage des déchets radioactifs. Le 23 mai 1988, le Conseil des ministres de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) adopte la résolution 1153 selon laquelle « le déversement des déchets nucléaires et industriels en Afrique est un crime contre l'Afrique et les populations africaines ». L'Assemblée générale de l'O.N.U., dans une résolution proposée par le groupe africain (résolution du 17 décembre 1988), condamne « tout déversement de déchets nucléaires et industriels qui empiéterait sur la souveraineté des États »¹⁵. Parallèlement, le Conseil des gouverneurs de l'A.I.E.A. examine la résolution de l'O.U.A. et décrète l'envoi d'une mission d'enquête à la demande du gouvernement du Nigéria à Koko, où auraient été déversés des déchets radioactifs. Selon l'A.I.E.A., la mission conclut que les déchets suspects ne sont pas radioactifs¹⁶. Loin de sa Conférence générale à Vienne, en septembre 1988, l'A.I.E.A. adopte une résolution présentée par les États africains condamnant toute pratique consistant à déverser des déchets nucléaires dans un pays tiers.

En raison de la négociation d'un traité sur les déchets dangereux élaboré sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), considéré comme trop laxiste par les États africains, ceux-ci vont élaborer une convention sur les déchets qui sera spécifique aux États africains. Il va en résulter, en ce qui concerne les déchets radioactifs, deux textes très différents. La Convention de Bâle du 2 mars 1989¹⁷ met en place un système sophistiqué de contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux, mais exclut formellement les déchets radioactifs de son champ d'application. Selon l'article 1-3:

« les déchets qui en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives, sont exclus du champ d'application de la présente convention. »

Toutefois, la Convention de Bâle sera accompagnée de la résolution 5 relative à l'harmonisation des procédures de la Convention de Bâle et du code pratique pour les transactions internationales portant sur les déchets nucléaires, qui invite l'A.I.E.A. à prendre pleinement en considération les dispositions de la Convention de Bâle. La Convention de Bamako du 29 janvier 1991¹⁸ va, au contraire, inclure les déchets radioactifs dans son champ d'application (article 2-2 et Annexe 1), non pas pour en réglementer la circulation transfrontière mais pour en interdire totalement l'importation (article 4). Ainsi les déchets radioactifs en provenance de parties non contractantes (c'est à

¹⁵ *Désarmement général et complet : déversement de déchets radioactifs*, A.G. Rés.75, Doc. Off. A.G., 43^e session, supp. n° 49, p. 92, Doc. N.U. (1988).

¹⁶ A.I.E.A., *Thèmes d'actualité*, n° 9, décembre 1990, p. 4.

¹⁷ *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination*, reproduite dans (1989) 93 R.G.D.I.P. 1001. [Ci-après dénommée Convention de Bâle]. La convention fut ratifiée par la France par la loi du 5 décembre 1990, J.O., 7 1990

¹⁸ *Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontaliers et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique*, reproduite en version anglaise dans (1991) 30 *I.L.M.* 773. [Ci-après dénommée Convention de Bamako].

dire les États non membres de l'O.U.A.) ne peuvent être importés en Afrique. La convention interdit également le déversement des déchets radioactifs dans les cours d'eau, les eaux intérieures et la mer, en précisant que cette interdiction vise non seulement l'immersion mais aussi l'incinération et l'évacuation dans les fonds marins et le sous-sol. Ces règles, n'auront d'effet juridique que si les signataires de la Convention de Bamako adoptent des lois nationales et des mesures administratives interdisant l'importation de déchets radioactifs et leur déversement dans les eaux. Quant aux éventuels déchets radioactifs produits en Afrique, ils sont soumis aux règles de contrôle applicables aux déchets dangereux selon un mécanisme identique à celui de la Convention de Bâle : l'importation implique l'information préalable sur le déchet, l'accord écrit du pays importateur et la capacité reconnue au pays importateur de gérer les déchets de façon écologiquement rationnelle.

Préalablement à la Convention de Bamako, la Convention de Lomé IV¹⁹ signée le 15 décembre 1989 entre les États membres de la C.É.E. et les États A.C.P. (Afrique - Caraïbe - Pacifique), soit 70 pays, prévoyait en son article 39, l'interdiction de toute exportation, directe ou indirecte, de déchets radioactifs de la C.É.E. vers les États A.C.P. Cet engagement international correspond mieux aux obligations juridiques traditionnelles puisque douze États d'Europe, dont plusieurs producteurs de déchets radioactifs, s'engagent à ne pas exporter ces déchets dans les États du Sud co-signataires de la Convention de Lomé IV.

On peut donc considérer depuis 1990-1991 qu'un continent et certains autres États sont désormais dénucléarisés en ce sens qu'ils sont à l'abri de tout stockage ou enfouissement de déchets radioactifs. Les mesures condamnent le commerce international des déchets radioactifs et réduisent de beaucoup les espaces maritimes et terrestres propres à abriter des déchets radioactifs. Il faudrait ajouter les États qui, par le biais de leur législation nationale, interdisent l'importation de déchets radioactifs. Ainsi, par exemple la loi française du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs prévoit en son article 3 que « le stockage en France de déchets radioactifs importés, même si leur retraitement a été effectué sur le territoire national, est interdit au-delà des délais techniques imposés par le retraitement »²⁰.

Si un tel type de législation se généralisait, les mouvements transfrontières de déchets radioactifs deviendront totalement impossibles, chaque État producteur devant conserver ses déchets radioactifs sur son territoire terrestre. Néanmoins, la circulation internationale des déchets radioactifs se développe notamment à cause des techniques de retraitement du combustible irradié mais elle est strictement contrôlée par des réglementations internationales et nationales ayant trait aux transports et à la sécurité.

B. Le contrôle de la circulation internationale des déchets radioactifs

On peut mentionner au préalable deux instruments juridiques internationaux applicables éventuellement aux déchets radioactifs. La Convention du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires²¹ s'applique en partie aux dé-

chets radioactifs bien que ceux-ci ne soient pas expressément mentionnés. Mais tout déchet comportant des matières nucléaires visées par la convention rentrera dans son champ d'application. Elle concerne la protection contre l'usage illicite de matières nucléaires civiles en cours de transport international. Elle introduit notamment des dispositions de droit pénal international permettant de juger les auteurs d'infractions pénales même si elles sont commises à l'étranger. La Convention d'Espoo du 25 février 1991, soumet à des études d'impact toute installation destinée au stockage, à l'élimination et au traitement des déchets radioactifs et susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Cette importante convention prévoit une notification et des discussions entre les parties selon les conditions prévues. Une proposition de conclusion de cette convention au nom de la Communauté a été soumise au Conseil de la C.É.E. le 25 mars 1992²².

On examinera plus précisément les règles relatives aux transports de déchets radioactifs et le code élaboré par l'A.I.E.A. sur les mouvements transfrontières des mêmes déchets.

1. Les transports

Il n'existe pas de réglementation spécifique pour le transport des déchets radioactifs. Ils se voient donc appliquer les règles concernant les matières nucléaires en général²³.

Le Conseil économique et social des Nations Unies (E.C.O.S.O.C.), assisté d'un comité d'experts, publie depuis 1957 des recommandations sans force obligatoire relatives à la classification et à l'étiquetage des matières dangereuses en vue de leur transport. Les 14 matières radioactives font partie de la classe 7 des matières dangereuses. L'E.C.O.S.O.C. a chargé en 1959 l'A.I.E.A. d'élaborer des recommandations spécifiques pour les matières radioactives. Le premier règlement de transport des matières radioactives de l'A.I.E.A. date de 1961 et fut mis à jour à plusieurs reprises depuis²⁴. Il s'agit toujours de simples recommandations qui servent de modèle pour les États dans leur réglementation interne et qui ont été utilisées par les divers accords internationaux concernant un mode de transport particulier.

La notion de « matière radioactive » couverte par ces divers instruments technico-juridiques recouvre en principe les déchets nucléaires sous quelque forme qu'ils soient. Les prescriptions particulières relatives à l'emballage varient avec les risques d'irradiation et de chaleur, et prévoient le cas des matières solides de faible activité (S.F.A.) qui sont des déchets de faible activité et des objets contaminés. Selon l'activité des matières transportées, l'expéditeur est soumis à plusieurs obligations d'information et de notification destinées aux transporteurs et aux autorités compétentes des pays de transit et de destination. Ce système inspirera largement le contrôle de la circulation transfrontière des déchets dans la C.É.E. et la Convention de Bâle.

Les instructions et annexes applicables à la fois aux matières radioactives et aux déchets radioactifs sont les suivantes par mode de transport :

– Air : Annexe 18 à la Convention de Chicago adoptée le 26 juin 1981, complétée par des instructions technique;

(...) La participation aux négociations de la Communauté européenne avait soulevé une difficulté résolue par une délibération de la Cour de Justice des Communautés européennes du 14 novembre 1978, *JOCE* n° C302/2, du 16 décembre 1978.

22 Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontières, *JOCE* n° C104/5 (24 avril 1992).

23 *Réglementation relative au transport des matières nucléaires*, Agence de l'O.C.D.E. pour l'énergie nucléaire, Paris, 1980

24 *Règlement de transport des matières radioactives*, A.I.E.A., Coll. Sécurité, n° 6, Vienne, 1991.

19 IV^e *Convention de Lomé C.É.E./A.C.P.*, reproduite en version anglaise dans (1990) 29 *I.L.M.* 783. 8 Ci-après dénommée *Convention de Lomé IV*].

20 Sur cette loi, voir M. Prieur, « Les déchets radioactifs : une loi de circonstance pour un problème de société » (1992) 1 *Revue Juridique de l'environnement*, 19.

21 *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, reproduite en version anglaise dans (1979) 18 *I.L.M.* 1419. Cette convention fut ratifiée par la France par la loi du 30 juin 1989, publiée par le décret du 3 février 1992. (...)

- Mer : Chapitre VII de la Convention du 1^{er} novembre 1974 SOLAS²⁵ et le code international de transport par mer des marchandises dangereuses de 1977 se présentant sous forme de recommandation;

- Fer : Règlement international concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer (RID) de 1977;

- Route : Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par route (ADR) entré en vigueur en 1968.

Tous ces documents ont intégré le règlement de l'A.I.E.A. et ses révisions en ce qui concerne les substances de la classe 7 des matières radioactives.

En France, c'est la législation du transport des matières dangereuses qui s'applique aux matières radioactives et aux déchets. Mais, contrairement à certains pays, ne sont considérées radioactives que les matières dont l'activité massique dépasse 0,002 Ci/g²⁶. Ces matières sont alors elles-mêmes classées par groupe selon leur toxicité, leur activité et leur propension à se disperser. Selon un rapport présenté au Conseil économique et social français, l'essentiel de la sécurité repose plus sur la qualité des emballages que sur les véhicules eux-mêmes. Les déchets radioactifs sont aussi transportés dans des conteneurs renforcés appelés « châteaux ». Initialement fabriqués en plomb, mais aujourd'hui en acier, ces châteaux doivent permettre le dégagement de la chaleur produite par les déchets irradiés. Cependant, l'esprit de secret continue à dominer puisqu'on fait état dans ce rapport de la contradiction entre la nécessité pour le transporteur d'être discret sur la nature et la destination de la cargaison, et l'obligation de protection de l'environnement en cas d'accident : « la règle de l'anonymat et de la surveillance discrète de ces envois reste valable »²⁷.

2. Le Code de bonne pratique de l'A.I.E.A.

À la suite de plusieurs scandales suite à du trafic illicite de déchets radioactifs en Europe²⁸, et suite aux divers articles de presse concernant l'exportation de déchets radioactifs dans certains pays en voie de développement, la 32^e session de la Conférence générale de Vienne de l'A.I.E.A. décida en septembre 1988 de confier à un groupe de travail technique le soin d'élaborer un document devant régir les transactions internationales concernant les déchets radioactifs. Un projet de Code de bonne pratique est rédigé en février 1990, approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'A.I.E.A. en juin 1990, et adopté par la 34^e session ordinaire de la Conférence générale de l'A.I.E.A. en septembre 1990. S'inspirant très largement des principes de l'O.C.D.E., de la Convention de Bâle et des principes directeurs du P.N.U.E. sur les déchets, ce Code, sans force exécutoire, n'est qu'un bref document énonçant des principes généraux sans formuler de nouvelles normes. Résultat d'un consensus, ce code s'applique au mouvement transfrontière international de déchets radioactifs. Il part du constat que l'électricité nucléaire et l'utilisation de radio-isotopes engendrent nécessairement des déchets radioactifs dangereux pour la santé humaine et l'environnement. Les États sont donc invités à gérer

et stocker ces déchets de manière sûre et surtout à « réduire au minimum la quantité de déchets radioactifs ». Cela devrait conduire à la modification de certaines politiques énergétiques ou à la remise en cause de certaines formes de retraitement du combustible irradié. Est proclamé le droit souverain de chaque État d'interdire l'importation ou le transit de déchets radioactifs sur son territoire. En cas de circulation internationale, celle-ci devrait, conformément aux principes de la Convention de Bâle pour les déchets dangereux non radioactifs, être précédée d'une notification à l'État de destination et d'un consentement express de celui-ci, sous réserve qu'il dispose des moyens techniques et juridiques permettant de gérer ou stocker définitivement les déchets radioactifs d'une manière conforme aux normes internationales de sécurité. L'État expéditeur devrait réadmettre sur son territoire les déchets radioactifs transférés en cas de non respect des principes du Code.

À l'occasion de la préparation de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, une note sur l'application du Code de bonne pratique a été présentée suite à une enquête de l'A.I.E.A. en janvier 1991 et selon laquelle des États avaient déjà, ou se préparaient à élaborer, des législations nationales conformes au Code. Mais peu d'entre eux auraient manifesté leur préférence pour une convention internationale dans ce secteur²⁹.

Il est néanmoins regrettable que ce Code n'ait pas été adopté avec la valeur juridique d'une convention internationale comblant ainsi le vide laissé par la Convention de Bâle. De ce fait, compte tenu des signataires de la Convention de Bamako, le mouvement international de déchets radioactifs entre pays non signataires de la Convention de Bamako, et spécialement entre producteurs de déchets radioactifs, continue à être réalisé sans normes juridiques internationales obligatoires. Comme les États, les organisations internationales attendent la survenance d'une catastrophe écologique pour se décider à réglementer sérieusement.

L'A.I.E.A. en a fait la preuve en faisant adopter les Conventions de Vienne sur les accidents nucléaires³⁰ après l'accident de Tchernobyl en 1980. On notera à ce propos que les deux Conventions de Vienne du 26 septembre 1986 relatives à la notification rapide d'un accident nucléaire et à l'assistance en cas d'accident nucléaire ou en cas de situation d'urgence radiologique incluent les accidents résultant des installations de gestion des déchets radioactifs, du transport et du stockage provisoire ou définitif de déchets radioactifs. Seul un accident ou un scandale relatifs à un transfert de déchets radioactifs obligera les États à transformer le Code de bonne pratique en convention internationale. Mais le Code de l'A.I.E.A. lui-même est une preuve d'une certaine évolution dans la prise de conscience des responsables des politiques nucléaires et il démontre que la question des déchets radioactifs, occultée volontairement jusqu'alors, devient un enjeu local et mondial du fait des revendications du public et des priorités en matière d'environnement et de santé. L'impasse scientifique pour éliminer les déchets radioactifs confrontée au nouveau principe de précaution et correspondant à un désarmement nucléaire accéléré risque de remettre en cause l'ère du tout nucléaire.

²⁵ Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine, reproduite en version anglaise dans (1975) 14 I.L.M. 959.

²⁶ Arrêté du 24 juin 1974 relatif au transport des matières radioactives, JO, 24 août.

²⁷ Rapport A. Girard, *le transport des matières dangereuses*, Conseil économique et social, JO Avis et Rapports 1986, n° 20, p. 35.

²⁸ Voir l'*Affaire Mol-Transnuclear* entre la Belgique et l'Allemagne : résolution du 27 octobre 1988 du Parlement Européen sur *Les mesures faisant suite aux conclusions de la commission d'enquête du Parlement européen sur la manutention et le transport de matières nucléaires*, JOCE n° C309/140 du 5 décembre 1988 (Doc. 82-910/88).

²⁹ Rapport du directeur général de l'A.I.E.A. sur le Code de bonne pratique, Annexe au document préparatoire A/Conf. 151/PC/100 add. 4, reproduit dans N. A. ROBINSON, *Agenda 21 : The UNCED proceedings*, Vol.1, New York, Oceana Publications, p. 115.

³⁰ Convention sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire ainsi que la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de radioactivité, reproduites en version anglaise dans (1986) 25 I.L.M. 1370 et 1377.

II. La nécessité d'une gestion internationale transparente et écologiquement rationnelle

Le rapport Bruntland de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement avait bien mis en avant le fait que les programmes civils d'énergie nucléaire avaient été lancés sans que la technologie offre de solutions fiables concernant la disposition de déchets dangereusement radioactifs pendant des centaines de milliers d'années. Ce rapport préconisait que « les pays qui créent des déchets nucléaires en disposent à l'intérieur de leurs propres frontières ou selon des accords internationaux très surveillés »³¹. Le principe de précaution doit ainsi se marier avec le principe de proximité. Ces idées nouvelles ont été très clairement exprimées pour les déchets industriels dangereux sous la forme de lignes directrices et principes énoncés par le Conseil d'administration du P.N.U.E.³² Ces principes, dits « principes du Caire », concernent la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux autres que les déchets radioactifs. Ils ont servi de fondement aux Conventions de Bâle et de Bamako et devraient être considérés à l'avenir comme applicables aussi à la gestion des déchets radioactifs. Parmi les principes à reconnaître on peut citer :

- la réglementation non discriminatoire (les déchets exportés doivent être soumis à des mesures de contrôle aussi strictes que les déchets restant sur le territoire national);
- la production minimum de déchets;
- l'élaboration de plans de gestion des déchets avec la participation du public;
- égalité d'accès et de traitement pour les sites de stockage transfrontières;
- accès du public aux renseignements;
- notification et agrément des mouvements transfrontaliers;
- obligation pour les États exportateurs de réimporter, si besoin est, les déchets exportés.

Par ailleurs le besoin de participation du public aux travaux de l'A.I.E.A. devrait conduire les O.N.G. internationales compétentes à y être associés. Ces travaux ne devraient donc plus être le monopole des seuls experts liés avec les producteurs et exploitants de matières nucléaires.

On peut s'attendre à ce que les milieux concernés, habitués de longue date au secret, résistent à l'instauration de procédures contradictoires, à la transparence et au droit à la contre-expertise pour fixer les normes internationales de sécurité. Les professions médicales ont en la matière une très grande responsabilité. Néanmoins l'évolution générale des institutions tend vers une démocratie participative dans les organes nationaux et internationaux. La Conférence mondiale des O.N.G. d'environnement et de développement de Paris, préalable au Sommet de la Terre de 1992, a énoncé un plan d'action des citoyens pour les années 1990, réclamant notamment l'arrêt des exportations de déchets radioactifs, l'obligation pour les États producteurs de procéder à leur traitement et leur stockage *in situ* et non dans le sous sol³³, etc.

Au plan intergouvernemental, plusieurs indices prouvent que la question des déchets radioactifs est devenu un problème international tant au niveau de la C.É.E. qu'au niveau mondial.

A. Au niveau de la C.É.E.

1. Euratom

L'Euratom aurait pu depuis longtemps réglementer la gestion des déchets radioactifs et leurs transferts. Le Parlement européen lui-même a constaté que le *Traité Euratom*³⁴ ne répondait plus aux exigences actuelles de protection contre les dangers et risques transfrontaliers découlant de l'exploitation de l'énergie nucléaire. Dans sa résolution du 6 juillet 1988 sur les résultats de la commission d'enquête sur la manutention et le transport des matières nucléaires, le Parlement déclare:

« considérant qu'au cours des trente années de développement rapide qu'a connus l'énergie nucléaire, certains aspects de la sécurité comme l'élimination des déchets nucléaires [...] ont été relégués au second plan³⁵. »

De façon encore plus précise, la résolution du Parlement européen du 11 juillet 1991 sur la révision du *Traité Euratom* demande:

2. - « [...] la mise en œuvre formelle d'une stratégie européenne commune en matière de gestion des déchets radioactifs;
3. - « est d'avis que la détermination des sites destinés au stockage des déchets radioactifs doit faire l'objet d'une programmation à long terme en coopération avec les États membres; »
4. - « [...] invite la Commission à examiner la possibilité de créer [...] une Agence européenne pour les déchets radioactifs; constate que la directive 85/337 C.É.E. est insuffisante quant au droit à l'information des populations concernées en matière d'installations nucléaires et demande à la Commission la révision de cette directive³⁶. »

Le *Traité* n'impose en effet qu'une obligation d'information suivie d'un simple avis. Selon l'article 37 du *Traité Euratom*, les États membres doivent fournir à la Commission des données pour tout projet relatif aux rejets de déchets radioactifs dans la mesure où le projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive du sol, des eaux ou de l'espace aérien d'un autre État membre. La Commission doit émettre un avis dans les six mois. À la suite du non-respect de cet article par la France à propos de la centrale nucléaire de Cattenom, la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'affaire 187/87 du 22 septembre 1988 a bien précisé que cet avis devait être donné avant toute autorisation de rejet³⁷. Afin de mieux faire respecter l'article 37, la Commission a adopté une recommandation le 7 décembre 1990³⁸ précisant que les rejets visaient aussi les substances issues de l'extraction d'uranium, le traitement et le stockage des déchets radioactifs, l'enfouissement dans le sous-sol ou en mer de déchets radioactifs, et le stockage de combustible irradié à l'extérieur des installations nucléaires. L'avis de la Commission ne consiste pas à étudier les risques de radioactivité pour le voisinage ou l'environnement immédiat mais seulement vis-à-vis d'un autre État membre, quelle que soit la distance du territoire voisin le plus proche. Cette procédure est néanmoins

31 Rapport Bruntland de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Québec, 1988, p. 221.

32 Décision 14-30 du 17 juin 1987.

33 Programme Ya WANANCHI, adopté à la Conférence mondiale des O.N.G., Paris, 17-20 décembre 1991, publié par ENDA, 5, rue des Immeubles Industriels, 75011 Paris. Sur le point de vue de l'Agence pour l'Énergie Nucléaire relatif à la gestion des déchets radioactifs et l'information du public, voir *Energie nucléaire: communiquer avec le public*, (O.C.D.E.) Paris, 1991, p. 65.

34 *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*

35 JOCE, n° C235/70 du 12 septembre 1988.

36 JOCE n° C 240/192 du 16 septembre 1991.

37 *Revue juridique de l'environnement* (1989) n° 1, p. 75 et (1990) n° 1 p. 107.

38 JOCE n° L6/16 du 9 janvier 1991.

une garantie d'information par un organe tiers et de communication au public puisque l'avis est publié³⁹. Le projet d'autoriser la construction d'un dépôt souterrain de déchets nucléaires de faible et moyenne activité à Sellafield (Grande-Bretagne) inquiétait l'Irlande compte tenu du risque d'aggravation de la pollution de la mer d'Irlande. La Commission a bien précisé que l'article 37 devrait s'appliquer avant toute autorisation et que l'examen des risques de contamination radioactive de la mer d'Irlande serait rendu public⁴⁰.

L'intervention d'Euratom se situe à la fois au plan de la protection contre les rayonnements et au plan du contrôle des transferts de déchets radioactifs, en vue d'établir une politique collective de gestion et de surveillance qui devrait se renforcer sous la pression des politiques en matière d'environnement. L'Acte unique européen⁴¹ de 1987 prévoyait que l'environnement devait être une composante des autres politiques de la Communauté. Le nouvel article 130 R.2 issu du *Traité de Maastricht*⁴² sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 prévoit que « les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté ».

La protection contre les rayonnements ionisants provenant de certains déchets radioactifs est prévue dans le texte d'application générale fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs⁴³.

2. La directive sur le transfert transfrontalier des déchets radioactifs

Il faudra attendre 1992 pour qu'un texte communautaire se préoccupe des transferts transfrontaliers de déchets radioactifs. En effet, la directive 84/631 du 6 décembre 1984 sur les transferts transfrontaliers de déchets dangereux ne s'applique pas aux déchets radioactifs. Il en est de même de la Convention de Bâle à laquelle la C.É.E. a adhéré par décision 90/170/C.É.E.⁴⁴. En réalité, sous la pression des opinions, Euratom a dû se résoudre à rendre obligatoire pour ses membres les principes énoncés en 1990 dans le Code de bonne pratique de l'A.I.E.A. La directive 92/3 Euratom du 3 février 1992 est relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté⁴⁵. C'est le premier texte juridiquement contraignant édicté par la Communauté européenne en matière de déchets radioactifs. Les États membres doivent se conformer au plus tard à la directive le 1er janvier 1994. Cette directive pourrait servir de modèle à une convention internationale mondiale comblant le vide ainsi laissé par la Convention de Bâle.

Le nouveau régime mis en place distingue les transferts de déchets radioactifs entre États membres et les importations et

exportations par la Communauté. Au sein des douze États membres, tout transfert exige une autorisation préalable du pays d'origine. Cette autorisation n'est délivrée que si le pays d'origine a obtenu l'approbation du pays de destination et des pays de transit dans un délai de deux mois, éventuellement prolongé d'un mois. En cas de silence, les pays sont censés avoir donné leur approbation au transfert à moins qu'ils informent la Commission qu'ils n'acceptent pas cette procédure automatique d'approbation. Quinze jours après la réception, le destinataire transmet à son État un accusé de réception, lequel le transmet aussi au pays d'origine et au détenteur d'origine. En cas d'importation d'un pays tiers, le destinataire doit obtenir l'autorisation de l'autorité compétente de l'État membre. L'exportation hors de la C.É.E. est interdite au sud du 60° parallèle de l'hémisphère sud et dans les 70 États parties à la Convention de Lomé IV. Elle est aussi interdite vers les pays tiers qui, de l'avis de l'autorité compétente de l'État d'origine, ne disposent pas des moyens techniques, législatifs, réglementaires ou administratifs leur permettant de gérer en sécurité les déchets radioactifs. Si l'exportation a lieu, l'État d'origine doit prendre contact avec le pays de destination et constater que les conditions sont réunies. Dans tous les cas, la réexpédition doit pouvoir être organisée si les conditions imposées au transfert ne sont pas respectées.

À côté de ces nouvelles règles, la C.É.E. a mis en place des programmes de recherches visant à mieux évaluer les politiques nationales. Ainsi, il existe un plan d'action communautaire (1980-1992) en matière de déchets radioactifs⁴⁶ complété en 1989⁴⁷ et renouvelé en 1992⁴⁸. Ce dernier plan s'étend de 1993 à 1999 et est fondé sur la coopération technique pour le stockage à long terme ou définitif des déchets radioactifs, en insistant à nouveau sur l'information du public et le développement d'un consensus international en la matière. La Commission élabore irrégulièrement à ce titre des rapports sur la situation des déchets radioactifs dans les pays membres, rapports qui sont transmis au Conseil et au Parlement européen⁴⁹. Le plan d'action est plein de bonnes intentions qui ont du mal à être intégrées dans les politiques nationales. Ainsi, en matière de transparence, il est dit que le public doit être régulièrement informé de la situation dans le domaine des déchets radioactifs. Optimiste ou naïve, la Commission constate à ce propos : « la Commission est convaincue que les systèmes de représentation politique en vigueur dans les États membres constituent un mécanisme adéquat pour tenir compte de l'avis du citoyen concernant les déchets radioactifs »⁵⁰. C'est s'imaginer à tort que la démocratie constitutionnelle atomique et représentative permet véritablement l'information et la participation des citoyens.

Des activités de recherche sont financées par la C.É.E. sur des appels d'offres ou au sein du centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique⁵¹. Des

39 Voir par exemple l'avis de la Commission du 14 avril 1992 concernant le projet de rejet d'effluents radioactifs d'une usine de traitement de minerai d'uranium espagnole (JOCE n° L.128/26 du 14 mai 1992); voir aussi l'avis de la Commission du 12 novembre 1991 concernant le projet de création du centre de stockage français de déchets radioactifs dans l'Aube (JOCE n° L.324/34 du 26 novembre 1991).

40 Question écrite n° 2006/91 (JOCE, n° C.78/30 du 30 mars 1992).

41 JOCE n° L.169 du 29 juin 1987.

42 *Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne)*, reproduit dans (1991-1992) 9 D.J.I. 553.

43 Directive 80/836 Euratom du 15 juillet 1980, modifiée par la directive 86/467 Euratom du 3 septembre 1984.

44 Décision du Conseil du 2 avril 1990, concernant l'acceptation par la Communauté économique européenne d'une décision-recommandation de l'O.C.D.E. sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux (JOCE n° L.92/52 du 7 avril 1990).

45 À l'origine, la proposition de directive ne se présentait que comme une modification de la directive 80/386 introduisant une annexe IA décrivant la procédure administrative relative au transfert (JOCE n° L.35/24 du 12 février 1992).

46 Résolution du Conseil du 18 février 1980 concernant la réalisation d'un plan d'action communautaire en matière de déchets radioactifs, JOCE n° C.51/1 du 29 février 1980.

47 Décision de Conseil du 15 décembre 1989 arrêtant un programme spécifique de recherche et de développement technologique pour la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la gestion et du stockage de déchets radioactifs (1990-1994), JOCE n° 395 du 30 décembre 89.

48 Résolution du Conseil du 15 juin 1992 concernant le renouvellement du plan d'action communautaire en matière de déchets radioactifs, JOCE n° C.158 du 25 juin 1992.

49 Rapport du 29 juillet 1987. Doc. Com. (87) 312, une mise à jour a dû être élaborée en 1991.

50 Réponse à la question écrite n° 1327/91 (JOCE n° C.311/30 du 2 décembre 1991).

51 Le dernier programme de recherche de ce centre prévoit une contribution dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs pour « étayer la stratégie actuelle des États membres sur l'évacuation en couches géologiques profondes » au lieu de rechercher des solutions alternatives. Programme 1992-1994 (Décision du 29 avril 1992 du Conseil, arrêtant des programmes spécifiques de recherche à exécuter par le centre commun de recherche pour la Communauté européenne de l'énergie atomique (92/274 Euratom, JOCE n° L.141/20 du 23 mai 1992)).

accords de coopération sont passés également avec des organismes dépendant d'États tiers pour échanger des informations sur la gestion des déchets radioactifs⁵².

Il est souhaité qu'un consensus entre les États se concrétise quant aux formes définitives de gestion et de stockage des déchets radioactifs. C'était le vœu du Comité économique et social européen dans son avis du 18 octobre 1989. En réalité, le mouvement d'opposition des populations au mode de stockage en couche géologique profonde qui s'est développé aux États-Unis, en Grande Bretagne, en Allemagne et en France depuis les années 1980, et qui a obligé le gouvernement français à décider un moratoire d'un an à compter de février 1990, exprime bien la difficulté politique d'imposer une solution considérée comme irréversible et attentatoire au droit des générations futures⁵³. Seule une pression énergique du Parlement européen semblable à la résolution précitée du 11 juillet 1991 permettra qu'Euratom détermine une politique autonome garante de la sécurité à long terme des populations et de l'environnement et laissant ouvert le choix entre plusieurs modes d'élimination des déchets radioactifs.

B. Au niveau mondial

1. L'agenda 21

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a jugé le problème des déchets radioactifs suffisamment important pour proposer qu'un chapitre spécial lui soit consacré dans l'Agenda 21 suite à un rapport spécial⁵⁴. Ce document deviendra le chapitre 22 de la section 2 de l'Agenda 21 intitulé : « Promouvoir la gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs ». Ce texte manifestement peu ambitieux apparaît entièrement dominé par le lobby nucléaire. Les associations de protection de l'environnement et le mouvement d'opinion publique au plan international qui critiquent les choix officiels en matière d'énergie nucléaire et de déchets radioactifs n'ont pas véritablement été pris en compte pour l'élaboration de ce chapitre. Constatant l'accroissement continu de toutes les catégories de déchets radioactifs, l'objectif poursuivi est une gestion sûre protégeant la santé humaine et l'environnement dans un cadre intégré de sécurité nucléaire au plan international. Il est proposé de minimiser et limiter la production de déchets radioactifs, de transformer le code de bonne pratique en convention internationale, de remplacer le moratoire volontaire de rejet en mer par une interdiction totale, de ne pas exporter de déchets radioactifs vers les pays qui en interdisent l'importation, et de promouvoir la recherche. Le seul point ayant fait difficulté lors des conférences préparatoires était relatif au problème du stockage dans le milieu marin.

2. Le projet de convention sur la sécurité nucléaire

Au-delà de Rio, le contexte actuel est en faveur d'une plus grande internationalisation des mesures à prendre⁵⁵. À la suite

de la Conférence internationale sur la sécurité de l'énergie atomique qui s'est déroulée du 2 au 6 septembre 1991 à Vienne, il a été décidé une amplification des services internationaux de sécurité et une amélioration de l'information publique. La conférence générale de l'A.E.A. du 16 au 20 septembre 1991 a confié au directeur général de l'A.E.A. le soin de préparer pour février 1992 une ébauche de convention sur la sécurité nucléaire incluant les déchets radioactifs⁵⁶. Ce projet de convention internationale a été également publiquement annoncé à Rio en juin 1992 dans le discours officiel du directeur général de l'A.E.A. à la Conférence des Nations Unies⁵⁷.

Il est évident qu'une future convention internationale sur les déchets radioactifs devrait respecter les principes énoncés dans la Déclaration de Rio et s'inspirer notamment du principe de précaution (principe 15). Les pays qui, tels que la Suisse et la Suède, ont décidé que la construction de toute centrale nucléaire ne serait pas autorisée tant qu'on ne pourrait garantir une élimination totale des déchets radioactifs sans risque pour les générations futures, ont concrètement appliqué ce principe. Au plan mondial et dans l'état actuel des connaissances scientifiques qui ne préconisent que l'enfouissement dans le sous sol faute de solutions alternatives, le principe de précaution devrait conduire à la décision d'un moratoire mondial en ce qui concerne la construction de nouvelles centrales nucléaires et la réalisation des laboratoires ou centres de stockage souterrains. Stocker de façon irréversible les déchets radioactifs dans le sous-sol en l'absence de garanties de sécurité géologique sur des millions d'années est un crime écologique. L'enfouissement est un acte terroriste d'une génération vis-à-vis des suivantes qui doit être empêché par l'opinion publique internationale car il constitue un véritable crime contre l'humanité.

Un problème aussi grave n'est pas purement scientifique et ne peut plus être le monopole de spécialistes. Il doit être considéré aussi comme un problème moral concernant l'ensemble des citoyens. La convention à venir qui, suite à Rio, devrait être élaborée sous le double patronage de l'A.I.E.A. et du P.N.U.E., devrait dégager quelques grands principes de gestion des déchets radioactifs au plan international. Cette convention s'inspirerait en particulier de la *Charte mondiale de la nature*⁵⁸, approuvée par l'assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982, et selon laquelle

« les activités pouvant avoir un impact sur la nature seront contrôlées et les meilleures techniques disponibles susceptibles de diminuer l'importance des risques ou d'autres effets nuisibles sur la nature seront employées; en particulier les activités qui risquent de causer des dommages irréversibles à la nature seront évitées. »

La Convention devrait imposer :

- une réduction du volume des déchets radioactifs par la réduction du recours à l'électricité nucléaire, le non retraitement des déchets irradiés, ou le recours à une technologie nouvelle non productrice de déchets;
- l'interdiction, au nom du droit des générations futures et du principe de précaution de toute solution irréversible d'enfouissement de déchets radioactifs;

52 Accord de coopération de recherche et développement en matière de gestion des déchets radioactifs entre la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Société coopérative nationale pour l'entreposage des déchets radioactifs (Suisse) (JOCE n° C.287/4 du 15 novembre 1990).

53 A. BLOWERS, D. Lavry, B. SOLOMON, *The international politics of nuclear wastes*, Mac Millan, Londres, 1991.

54 Document A/Conf. 151/PC/100 add. 4.

55 Comme l'avait analysé G. HANDL, « la mise en place d'un système de normes internationales de sécurité constitue un défi que la communauté internationale ne peut plus se permettre d'éluder [...] il y a transfert inévitable du pouvoir décisionnel du niveau national au niveau international » G. HANDL, « Après Tchernobyl : quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour » (1988) 92 R.G.D.I.P. 9.

56 Le Directeur général de l'A.E.A. avait même suggéré en octobre 1983 un regroupement international des déchets radioactifs dans des formations granitiques d'accueil en Suède et au Canada. Cf A. BLOWERS, *op. cit. supra*, note 57, p. 282.

57 Considéré comme confidentiel, l'A.I.E.A. a refusé de communiquer ce document.

58 *Charte mondiale de la nature*, annexée à la Résolution de l'Assemblée générale de Nations Unie 37/7 du 28 octobre 1982.

- le traitement et le stockage en surface des déchets sur le lieu de production de l'électricité nucléaire au nom du principe de proximité (ou principe d'autosuffisance⁵⁹) avec pour conséquence l'interdiction de toute exportation de déchets radioactifs même pour le retraitement;
- l'interdiction de livraison et de construction de centrales nucléaires nouvelles dans les États n'étant pas en mesure d'assurer sur leur territoire une gestion rationnelle et sans risque des déchets radioactifs;
- le contrôle des déchets radioactifs militaires;
- le principe du droit à l'information et à la participation des populations garantissant le respect des droits individuels et du droit de l'homme à l'environnement;
- la fixation de normes internationales obligatoires concernant le niveau de radioactivité tolérable et prenant en compte l'effet des faibles doses de radioactivité;
- la mise au point de normes internationales uniformes concernant les conditions de stockage en surface des déchets radioactifs;
- l'adoption de normes pour la décontamination et le démantèlement des réacteurs nucléaires hors service;
- l'organisation d'une inspection internationale des réacteurs nucléaires et des centres de stockage, totalement indépendante de l'A.I.E.A., qui n'aurait pour fonction que la promotion de l'énergie nucléaire⁶⁰;
- un droit de recours des individus, des O.N.G. et des États auprès d'une commission internationale de surveillance, chargée de recruter les inspecteurs aux frais des États producteurs ou acheteurs d'électricité nucléaire.

⁵⁹ Cf. E. MOISE, *loc.cit. supra*, note 7, p. 10.

⁶⁰ Rapport Brundland de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *op. cit., supra*, note 38, p. 224.