Document generated on 08/13/2025 9:39 a.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

LE RÔLE DE L'AIEA DANS LA GESTION DU SECTEUR NUCLÉAIRE : UNE APPRÉCIATION CRITIQUE

Katia Boustany

Volume 15, Number 1, 2002

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1069413ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1069413ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Boustany, K. (2002). LE RÔLE DE L'AIEA DANS LA GESTION DU SECTEUR NUCLÉAIRE : UNE APPRÉCIATION CRITIQUE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *15*(1), 1–32. https://doi.org/10.7202/1069413ar

Article abstract

Designed in the Cold War period, the Statute of the International Atomic Energy Agency (IAEA) reveals the diverging interest of powers disposing of nuclear weapons and of those others States who nonetheless wished to make a civilian use of nuclear technologies. Thus, the IAEA is vested with a twofold mission-statement: on one hand to control the military dissemination of nuclear weapons and on the other the management of the sanitary risks for persons and property. Based on the observation of the Agency's culture and behaviour, the author maintains that the agency's failings in performing its mandate rest on an inadequate perception of its place within the international legal order and on a short-sighted understanding of the terms of its Statute. ln light of international law governing international organisations and their relations with States, the author presents five of those failings: (1) the absence of an effective autonomy from the Member-States; (2) a defective conception of the guaranties regime; (3) insufficient results in the application of safety norms; (4) a misunderstanding of the legislative assistance competence and (5) a lack of respect for the principles of independence of international officials. The author concludes that if the IAEA wants to be in a position to keep on playing its capital part in the post Cold War world order, it has to modernize both conceptually and factually its working practices, reform its institutional culture and restructure its action.

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2002

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LE RÔLE DE L'AIEA DANS LA GESTION DU SECTEUR NUCLÉAIRE : UNE APPRÉCIATION CRITIQUE

*Par Katia Boustany**

Élaboré durant la Guerre froide, le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), reflète la tension entre les intérêts des puissances disposant de l'arme nucléaire et celles qui, ne la possédant pas, cherchent tout de même à faire un usage civil des technologies liées à l'atome. Partant, l'AIEA se voit investie d'une double mission : d'une part le contrôle des risques de dissémination militaire et la gestion du risque sanitaire pour les personnes et les biens. Forte de l'observation de la culture et du comportement de l'AIEA, l'auteur soutient que les défaillances de l'Agence dans la performance de son mandant relèvent principalement d'une perception inadéquate de sa place dans l'ordre juridique international et d'un entendement à courte vue des termes de son Statut. À la lumière du droit international régissant les organisations internationales et leurs rapports avec les États, l'auteur présente cinq de ces défaillances: (1) l'absence d'autonomie effective à l'égard des États membres; (2) une conception déficiente du régime des garanties; (3) les résultats insuffisants de l'application des normes de sûreté; (4) la méconnaissance de la compétence d'assistance législative et (5) le non-respect des principes d'indépendance des fonctionnaires internationaux, notamment concernant la politique de rotation du personnel. En conclusion, il est suggéré qu'il revient à l'AIEA, si elle veut être en mesure de continuer de remplir le rôle capital qui lui revient dans le monde de l'après Guerre froide, de moderniser conceptuellement et factuellement ses méthodes de travail, de réformer sa culture et de restructurer son action.

Designed in the Cold War period, the Statute of the International Atomic Energy Agency (IAEA) reveals the diverging interest of powers disposing of nuclear weapons and of those others States who nonetheless wished to make a civilian use of nuclear technologies. Thus, the IAEA is vested with a twofold mission-statement: on one hand to control the military dissemination of nuclear weapons and on the other the management of the sanitary risks for persons and property. Based on the observation of the Agency's culture and behaviour, the author maintains that the agency's failings in performing its mandate rest on an inadequate perception of its place within the international legal order and on a short-sighted understanding of the terms of its Statute. In light of international law governing international organisations and their relations with States, the author presents five of those failings: (1) the absence of an effective autonomy from the Member-States; (2) a defective conception of the guaranties regime; (3) insufficient results in the application of safety norms; (4) a misunderstanding of the legislative assistance competence and (5) a lack of respect for the principles of independence of international officials. The author concludes that if the IAEA wants to be in a position to keep on playing its capital part in the post Cold War world order, it has to modernize both conceptually and factually its working practices, reform its institutional culture and restructure its action.

Introduction

Élaboré dans un contexte où prévalait déjà la Guerre froide[1], façonnant les oppositions entre les blocs Est et Ouest, le Statut de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) résulte aussi du rapport inégal entre le petit groupe de puissances avancées dans le domaine de la technologie nucléaire et la grande majorité des États alors dépourvus de compétence à cet égard. Les premières, en particulier celles possédant les armes nucléaires, considéraient l'Agence comme un moyen d'empêcher les seconds « de se lancer dans la fabrication des armes de destruction massive ». Ceux-ci devaient obtenir, cependant, que le rôle de la nouvelle institution ne soit pas limité à un système de contrôle mais qu'il s'étende également à la fourniture d'une assistance dans le domaine nucléaire.

Sur cette toile de fond, les fonctions de l'AIEA seront énoncées de manière à couvrir un large spectre de compétences, même si dans l'esprit de certains elle n'était pas nécessairement destinée à entreprendre toutes les activités inscrites à son Statut. Dans ses grandes lignes, ce Statut assigne essentiellement cinq missions à l'Agence : 1. la promotion des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire — principalement à travers l'assistance technique[2], 2. la fourniture de biens et services à cet effet[3], 3. la facilitation de la circulation d'informations et de personnel technique et scientifique[4],

---

* Professeur de droit international à la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal - UQAM. L'auteur voudrait exprimer sa gratitude envers Maître Carole Hilling, Présidente de la Société québécoise de droit international, pour l'invitation qu'elle lui a adressée de prononcer la Conférence Bibaud en avril 2001, activité annuelle de la SQDI jouissant d'une large audience; l'auteur souhaite également adresser ses vifs remerciements au professeur Daniel Turp qui a accueilli l'événement et en a assuré l'organisation dans le cadre de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Enfin, pour le texte finalisé de cette conférence, l'auteur est profondément redevable aux réflexions des nombreuses personnes qui y ont assisté: puissent-elles trouver en cette publication la manifestation de sa reconnaissance envers chacune d'elle, en particulier à l'endroit du professeur Louis Sabourin dont les remarques pénétrantes relatives à la théorie des compétences implicites des organisations internationales ont grandement contribué à affiner l'analyse à cet égard.

1 *Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique*, 26 octobre 1956, 276 RTNU 3 [*Statut de l'AIEA*]. Il est notable que le Statut de l'AIEA ait été adopté le 23 octobre 1956, au moment où culminent les crises polonaise et hongroise à la faveur desquelles l'Union soviétique n'hésitera pas à user de méthodes dissuasives à l'adresse des opposants aux régimes communistes qui étaient ses alliés dans ces deux pays. Sur les évènements en Pologne et en Hongrie, voir : Henry Bogdan, *Histoire des pays de l'Est, des origines à nos jours*, Paris Perrin, 1990 aux pp. 459-469.

2 *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. III. A. 1. « D'encourager et de faciliter, dans le monde entier, le développement et l'utilisation pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques et la recherche dans ce domaine; si elle y est invitée, d'agir comme intermédiaire pour obtenir d'un de ses membres qu'il fournisse à un autre membre des services, des produits, de l'équipement ou des installations; et d'accomplir toutes opérations ou de rendre tous services de nature à contribuer au développement ou à l'utilisation pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques ou à la recherche dans ce domaine ».

3 *Ibid.* art. III.A.2.: « De pourvoir, en conformité du présent statut, à la fourniture des produits, services, équipement et installations qui sont nécessaires au développement et à l'utilisation pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques, notamment à la production d'énergie électrique, ainsi qu'à la recherche dans ce domaine, en tenant dûment compte des besoins des régions sous-développées du monde ».

4 *Ibid.* art. III.A.3 et 4, les attributions de l'Agence sont: « 3. De favoriser l'échange de renseignements scientifiques et techniques sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques; 4. De

4. la mise en œuvre de mesures visant à garantir que les utilisations civiles de l'atome ne seront pas détournées à des fins militaires[5], 5. enfin, l'élaboration de normes de sûreté visant la protection de la santé et des biens et destinées à être appliquées par l'Agence, obligatoirement, à toutes les opérations auxquelles d'une manière ou d'une autre elle est partie prenante et, le cas échéant, à la demande d'un État selon les termes souhaités par celui-ci[6].

Il se dégage de cet ensemble de fonctions la projection d'un équilibre sous forme de conditions *sine qua non* entre, d'une part, les activités promotionnelles, y compris celles relatives à la transmission du savoir techno-scientifique, et, d'autre part, la double tâche incombant à l'Agence d'effectuer les contrôles nécessaires pour les fins de non-prolifération, d'établir des normes de sûreté nucléaire et de les appliquer : dans tous les cas où cela s'impose, les unes ne devraient pas aller sans les autres. A cet égard, l'article XII du Statut illustre précisément les liens qu'entretient la promotion des applications pacifiques avec les responsabilités et les droits qu'a l'Agence de s'assurer que des projets entrepris ou placés sous ses auspices « ne serviront pas à des fins militaires » et seront « conformes aux normes sanitaires et aux normes de sécurité requises »[7]; plus particulièrement, le paragraphe A.7 de cette disposition prévoit :

> En cas de violation et de manquement, si l'État ou les États bénéficiaires ne prennent pas, dans un délai raisonnable, les mesures correctives demandées, l'Agence a le droit d'interrompre son aide ou d'y mettre fin, et de reprendre tous produits et tout équipement fournis par elle ou par un membre en exécution du projet.

---

développer les échanges et les moyens de formation de savants et de spécialistes dans le domaine de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques ».

5 *Ibid.* art. III.A.5. confie à l'AIEA le soin « D'instituer et d'appliquer des mesures visant à garantir que les produits fissiles spéciaux et autres produits, les services, l'équipement, les installations et les renseignements fournis par l'Agence ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle ne sont pas utilisés de manière à servir à des fins militaires; et d'étendre l'application de ces garanties, à la demande des parties, à tout accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique ».

6 *Ibid.* art. III.A.6. charge l'Agence « D'établir ou d'adopter, en consultation et, le cas échéant, en collaboration avec les organes compétents des Nations Unies et avec les institutions spécialisées intéressées, des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail); de prendre des dispositions pour appliquer ces normes à ses propres opérations, aussi bien qu'aux opérations qui comportent l'utilisation de produits, de services, d'équipement, d'installations et de renseignements fournis par l'Agence ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle; et de prendre des dispositions pour appliquer ces normes, à la demande des parties, aux opérations effectuées en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique ».

7 *Ibid.* art. XII.A.1.

Dans cette perspective, il apparaît clairement que le déploiement des activités nucléaires civiles appelait dès le départ une gestion à deux volets: le contrôle du risque de dissémination militaire et le contrôle du risque sanitaire pour les personnes et les biens — autrement dit le risque pour l'environnement. Tel est bien le rôle principal de l'Agence et la contribution qu'elle était destinée à apporter, pour être à même de favoriser par ailleurs l'extension des applications pacifiques aux régions sous-développées du monde. Et il nous semble que dans l'ordre des priorités, voire de la hiérarchie des fonctions, la maîtrise normative et effective de chacun des deux risques a préséance sur la promotion des utilisations civiles de l'atome qui lui est assujettie, subordonnée, et à laquelle elle préside.

Aussi est-ce à travers ce prisme que nous tenterons d'apprécier l'action de l'Agence, à partir de l'observation que nous avons pu faire de sa culture et de son comportement dans l'accomplissement de ses fonctions, et cela à la lumière du droit international régissant les organisations internationales et leurs rapports avec les États. En effet, il nous est apparu que les défaillances de l'AIEA dans la performance de son mandat procédaient essentiellement d'une perception inadéquate de sa place dans l'ordre juridique international et d'un entendement à courte vue des termes de son Statut[8].

I. L'absence d'autonomie effective a l'égard des états membres

Très tôt dans la vie du système organisationnel international, la CPJI puis la CIJ ont été amenées à se pencher sur les compétences des institutions internationales et sur la nature des relations qu'elles entretiennent avec les États qui les ont créées. Les deux instances judiciaires ont ainsi progressivement explicité, à la faveur de questions diverses qui leur étaient adressées, les principes déterminant la sphère de juridiction des organisations internationales et les modalités d'exercice de leurs compétences dans la perspective de l'accomplissement de la mission et du mandat qui leur ont été confiés.

De cette démarche dans son ensemble, dont la synthèse a été effectuée par la CIJ à l'occasion de son *Avis consultatif sur les dommages subis au service des Nations Unies* — laquelle établit en quelque sorte la quintessence des règles présidant aux rapports entre une organisation internationale et ses États membres — il ressort que

---

[8] Faut-il redire combien notre séjour de deux ans (1998-2000) auprès de l'AIEA a été une occasion privilégiée de collaborer avec des personnes (juristes, scientifiques et autres) dont le remarquable dévouement, souvent dans des conditions de travail peu gratifiantes et bien difficiles, est égal aux compétences de très haut niveau qui sont les leurs. Aussi, la démarche critique de l'universitaire vise-t-elle essentiellement à favoriser la réflexion sur l'adoption d'orientations et de politiques correctives, d'autant qu'à l'heure de finaliser ce texte le monde a malheureusement connu le dramatique bouleversement des innommables et inqualifiables attentats du 11 septembre 2001, et a pris conscience, du même coup, de la vulnérabilité des sociétés modernes aux risques d'un terrorisme multiforme dont nul n'ignore qu'il est susceptible de réussir à se procurer des matières radioactives en vue de les associer à des explosifs pour fabriquer ce que l'on appelle communément une « bombe sale » (*dirty bomb*).

pour réaliser les objectifs qui lui ont été assignés une telle organisation doit jouir à l'égard de ses membres d'une autonomie d'action qui, d'une part, est commandée par le fait même que les États lui ont affecté une mission, et qui, d'autre part, s'appuie sur les organes dont ils l'ont dotée, sur la capacité juridique qu'ils lui reconnaissent, notamment pour la conclusion d'accords et sur les privilèges et immunités dont ils lui accordent le bénéfice sur leur territoire[9].

Un rapide coup d'œil sur le Statut de l'AIEA dans cette même perspective montre bien que l'institution à vocation universelle dans le domaine de l'énergie atomique est effectivement structurée selon le schéma classique du système organisationnel, en deux organes: l'un plénier, la Conférence générale[10]; et l'autre restreint, le Conseil des Gouverneurs[11]; de même, peut-on le constater, les États ont prévu que l'Agence aurait la capacité juridique[12], conclurait des accords internationaux avec des États[13] ou avec d'autres organisations internationales[14] et bénéficierait des privilèges et immunités[15].

A. L'AIEA et la souveraineté des états: une culture préjudiciable à l'autonomie

Pour notre propos et notre réflexion, la question fondamentale est de savoir quelle est l'étendue de cette autonomie d'une organisation internationale telle l'AIEA par rapport aux États. La réponse nous est une fois de plus donnée par la CIJ dans la même décision que nous avons déjà évoquée:

> La pratique, notamment par la conclusion de Conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations.[16]

---

9 *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,* Avis consultatif, [1949] C.I.J. rec. 174 aux pp. 178-179 [*Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*] : « La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, para 4). Elle lui a donné des organes; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des membres par rapport à l'Organisation [...], en octroyant à l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres ».

10 *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. V.

11 *Ibid.* art. VI.

12 *Ibid.* art. XV.A et C.

13 *Ibid.* art. III.D, XI.F et XXII.B.

14 *Ibid.* art. V.E.7, XVI.A et B et XXII.B.

15 *Ibid.* art. XV.

16 *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 à la p. 179.

En d'autres termes, une organisation internationale a la responsabilité du mandat qui lui a été confié par la communauté des États, de sorte qu'il lui appartient, d'une part, de remplir ses fonctions à cet égard conformément aux termes de son acte constitutif et, d'autre part, de requérir de ses Membres d'accomplir les engagements qui sont les leurs en étant devenus parties à son Statut, selon le vocable retenu pour l'AIEA. Ceci signifie qu'en l'occurrence, un État membre n'est pas seul juge de l'étendue de ses obligations dans le cadre de l'ordre juridique organisationnel et que l'institution doit, pour sa part, assumer sa charge à cet égard.

En réalité, les rapports entre une organisation internationale et ses États membres révèlent un phénomène fort singulier: celle-ci devient un tiers par rapport à ses propres créateurs qui, en l'établissant par un traité formel en vertu duquel ils acceptent d'être liés, consentent à restreindre l'exercice de leur souveraineté étatique dans la mesure des obligations ainsi souscrites et résultant pour eux du déploiement des activités de l'organisation dans l'accomplissement des fonctions qu'ils lui ont assignées. La ligne de démarcation entre les attributions d'une organisation internationale et les prérogatives souveraines d'un État membre est tracée par les compétences conférées à l'organisation pour remplir son mandat: il y a là une relation de respect réciproque par laquelle, d'une part, un État doit se conformer à ses engagements dans le cadre institutionnel et selon laquelle, d'autre part, l'institution elle-même ne saurait outrepasser son acte constitutif qui détermine la réalisation des objectifs pour lesquels elle a été instaurée.

C'est ce que traduit le Statut de l'AIEA qui énonce:

> Sous réserve des dispositions du présent statut et de celles des accords conclus entre elle et un État ou un groupe d'États conformément aux dispositions du présent statut, l'Agence exerce ses fonctions en respectant les droits souverains des États.[17]

Autrement dit, eu égard à la « réserve » introduisant cette stipulation, la souveraineté étatique se trouve limitée par les termes du traité présidant à la mise en place de l'Agence et à l'exercice de ses compétences, tout comme elle le sera par les autres instruments conventionnels que les États sont susceptibles de conclure avec elle précisément en vertu de son dispositif statutaire.

Cette limitation de la souveraineté des États procède, au regard du droit international, de l'exercice même de la souveraineté en vertu de laquelle un État contracte des obligations qui le lient envers d'autres sujets — quelle que soit leur nature[18], étatique[19] ou autre[20] — opérant à des titres divers sur l'échiquier mondial. Et

---

[17] *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. III.D.

[18] Rappelons le dictum de la CIJ. dans son Avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 à la p. 178: « Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature

l'obligation incombant à l'État de respecter ses engagements internationaux repose elle-même sur le principe général de la bonne foi: norme cardinale du droit international, le principe « *Pacta sunt servanda bona fide* » — les accords doivent être exécutés de bonne foi — s'applique non seulement aux traités[21], mais également à l'ensemble des rapports internationaux en sorte que la règle de la bonne foi est considérée comme un complément à ce principe, ayant pour fonction essentielle d'assurer la stabilité de relations entre les parties[22].

---

dépend des besoins de la communauté. Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercées sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États ».

19 *Affaire du Vapeur Wimbledon*, (1923), C.P.J.I. (sér. A) n°1 à la p. 25: « La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, *toute convention* engendrant une obligation de ce genre *apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État* ». [Nos italiques]

20 *Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic* (19 janvier 1977), 53 I.L.R. 422, 17 I.L.M. 1, (1977) 104 J.D.I. 350 aux para. 67-68, (Sentence arbitrale), (Arbitre Unique: René-Jean Dupuy) [*Affaire Texaco-Calasiatic c. Libye*]: « [...] l'État, en concluant un accord international, avec quelque partenaire que ce soit, exerce une compétence souveraine, dès lors qu'aucune violence ne s'est exercée contre lui et qu'il s'est engagé en toute liberté selon un consentement non vicié. [...]. Il en résulte qu'un État ne saurait se prévaloir de sa souveraineté pour méconnaître les engagements auxquels il a librement souscrit dans l'exercice de cette même souveraineté [...] ». Notons que l'Arbitre Unique René-Jean Dupuy ne manque pas de se référer à un précédent arbitrage opposant pareillement un État et une compagnie pétrolière: *Saudi Arabia v. Arabian American Oil Company (Aramco)* (23 août 1958), 27 I.L.R. 117 à la p. 168, (1963) 52 Rev. crit. dr. int. privé 272 à la p. 315 (Sentence Arbitrale), (Sauser-Hall, Referee; Badawi/Hassan, Habachy, Arbitrators); dans cette sentence, le Tribunal Arbitral énonce également: « Précisément parce que l'État est souverain dans les limites de ses frontières, il possède juridiquement la faculté de conférer des droits qu'il s'interdit lui-même de retirer avant la fin de la concession, sous réserve des clauses de révocation contenues dans le contrat de concession. *Rien ne s'oppose à ce qu'un État, dans l'exercice de sa souveraineté, se lie irrévocablement* par les clauses d'une concession et attribue à un concessionnaire des droits irrétractables ». [Les italiques sont de nous]. A fortiori, les mêmes règles s'appliquent aux rapports institutionnels entre une organisation internationale intergouvernementale et ses États membres — rapports dont le fondement réside dans le traité constitutif qui l'a créée et qui produit des obligations pour les États entre eux (engagement mutuel de respecter les engagements conventionnellement contractés, permettant à l'organisation d'exister et d'accomplir ses fonctions) comme envers l'organisation ainsi établie qui puise ses droits dans le même traité constitutif énonçant ses fonctions et compétences.

21 *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 22 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 354, art. 26; *Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales*, 21 mars 1986, Article 26; Ces deux dispositions sont rédigées en termes identiques : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

22 Elisabeth Zoller, *La bonne foi en droit international public*, Paris, Pedone, 1977 aux pp. 85-86: « Si la bonne foi domine comme facteur régulateur du rapport juridique intervenu entre les parties, elle ne saurait toutefois le modifier. Son rôle est essentiellement temporisateur, Elle tend à assurer, dans un sens raisonnable, la sécurité et la continuité du rapport juridique établi, et non à le bouleverser ». Dans le même sens, Simone Dreyfus, *Droit des relations internationales*, Paris, Cujas, 1992 à la p. 140, qui relève à propos de l'article 26 commun des Conventions de Vienne sur le droit des traités: « Ce texte consacre le principe général de l'effet obligatoire des traités — et, par extension, de tous les engagements : ce qu'il est d'usage d'exprimer par l'adage latin *Pacta sunt servanda*. Quiconque s'est lié par un traité est donc tenu de le respecter pendant toute la durée de son application. Il faut

De manière remarquable, le Statut de l'AIEA se réfère explicitement à cette même règle que Kelsen avait considérée comme fondamentale au point de la placer au sommet de sa hiérarchie des normes[23]. Dans une disposition établissant une subtile relation entre l'égale souveraineté des États, les bénéfices qu'ils peuvent escompter de leur qualité de membre et leur assujettissement à la bonne foi, l'acte constitutif de l'Agence énonce:

> L'Agence est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres et, afin d'assurer à tous les droits et privilèges qui découlent de la qualité de membre de l'Agence, chacun est tenu de remplir de bonne foi les obligations assumées par lui en vertu du présent statut.[24]

Ainsi, l'on retrouve une subordination à la bonne foi qui embrasse, dans une pareille visée, principes, droits, privilèges et obligations dans le cadre de ce qui deviendra la vie de l'organisation en vue de la performance de ses fonctions. Cette perspective éclaire dans un même mouvement la limitation de la souveraineté des États contractant des engagements dans l'ordre juridique international, y compris dans la sphère institutionnelle, et le devoir de l'Agence de leur rappeler leurs obligations lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de son mandat — vis-à-vis duquel elle assume, autant que chacun d'eux, une identique responsabilité.

Or l'institution, chargée d'assurer au profit de l'ensemble de la société internationale que les activités civiles nucléaires se déploient dans le strict respect des finalités pacifiques de l'utilisation de l'atome tout comme dans des conditions optimales de sûreté, ne nous paraît pas avoir adéquatement rempli ses deux missions à cet égard.

En réalité, la prédominance d'une culture de la souveraineté prééminente des États — plutôt que la conscience des objectifs aux fins desquels elle a été dotée de

---

souligner, par ailleurs, *le principe de la stabilité et de la continuité des obligations conventionnelles* ». Mentionnons enfin que la Cour Internationale de Justice dans la double *Affaire des essais nucléaires* (Australie c. France), [1974] C.I.J. Rec. 253 au para. 46; *Affaire des essais nucléaires* (*Nouvelle Zélande c. France*) [1974] C.I.J. Rec. 458 au para. 49, s'est référée au principe de la bonne foi pour affirmer l'obligation d'un État de respecter un engagement unilatéral: « L'un des principes de base qui président à la création et à l'exécution d'obligations juridiques, quelle qu'en soit la source est celui de la bonne foi. [...] Tout comme la règle du droit des traités *pacta sunt servanda* elle-même, le caractère obligatoire d'un engagement international assumé par déclaration unilatérale repose sur la bonne foi. Les États intéressés peuvent donc tenir compte des déclarations unilatérales et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que l'obligation ainsi créée soit respectée ».

23 Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2e éd., Neuchâtel (Suisse), Éditions de la Braconnière, 1988 aux pp. 177-178: « Le droit international comprend notamment des normes établies par la voie de la coutume [...]. L'une des plus importantes s'exprime par la formule *pacta sunt servanda*, [...]. Le droit international conventionnel et le droit international général d'origine coutumière ne sont donc pas des systèmes coordonnés, car le premier a son fondement dans une norme du second et lui est ainsi subordonné ». Les italiques sont du texte d'origine.

24 *Statut de l'AIEA*, *supra* note 1, art. IV.C.

compétences — a profondément irrigué les organes, les rouages et le Secrétariat[25] de l'Agence, obérant pour une grande part l'utilisation des leviers du droit international dans l'exécution de ses activités en vertu de son Statut et des accords qui en résultent[26].

Certes, les organes chargés de formuler la politique de l'institution (*policy-making organs*) — le Conseil des Gouverneurs et la Conférence générale — sont composés des États membres qui demeurent naturellement jaloux de leurs prérogatives souveraines et tendront individuellement à restreindre les marges d'opération de l'Agence à leur égard. Néanmoins, il appartient au Secrétariat, singulièrement à ses instances dirigeantes, d'instaurer une interaction appropriée avec chacun des organes afin d'obtenir l'appui requis dans la conduite de ses activités lorsque celle-ci se heurte à la résistance d'un État en contravention des engagements qu'il a souscrits. Car dans la mesure où une organisation internationale constitue le lieu d'une action collective des États orientée vers des fins communes, l'aptitude du Secrétariat à poser devant les organes de l'Agence les problèmes rencontrés dans l'exécution de ses fonctions — essentiellement pour faire valoir les droits de l'organisation vis-à-vis d'un État ou d'États dont le comportement s'écarte des obligations leur incombant dans la sphère institutionnelle considérée — représente un élément déterminant de la capacité de l'institution à réaliser effectivement ses objectifs et son mandat.

Une telle dynamique suppose, sans nul doute, un sens professionnel aigu de la responsabilité, de l'éthique et de la déontologie ainsi que l'existence de mécanismes d'imputabilité à tous les échelons du Secrétariat[27] jusqu'à remonter vers les dirigeants et, par eux, vers les organes de l'institution, de sorte que l'intérêt commun qui a été investi dans l'organisation internationale puisse prévaloir sur la perspective étriquée de la souveraineté étatique lorsqu'elle est invoquée de manière inappropriée ou erronée

---

[25] Il convient de noter qu'à la différence du Secrétariat des Nations Unies (Article 7, para. 1 de la Charte de l'ONU) et du Bureau International du Travail (Article 2 de la Constitution de l'OIT), le Secrétariat de l'Agence ne constitue pas un organe de l'institution, le terme de « secrétariat » étant utilisé dans le sens générique qu'il a acquis au sein du système organisationnel international pour désigner la structure administrative à laquelle sont confiées l'expédition des affaires courantes et l'action de l'organisation au quotidien. Ajoutons, si besoin est, que nous ne mettons pas en cause les fonctionnaires de l'Agence au niveau personnel de l'accomplissement de leurs tâches, mais nous interrogeons un comportement et une culture systémiques dont les effets pervers sur la performance de l'Agence dans l'accomplissement de son mandat et la réalisation de ses objectifs se manifestent gravement au niveau de la gestion du secteur nucléaire.

[26] Il est bien malaisé d'expliquer cette sorte de culte de la souveraineté des États qui caractérise l'AIEA. D'un simple point de vue empirique, on peut constater qu'au cours de ses quarante-cinq ans d'existence, le poste de Directeur général de l'Agence a été confié pendant une période de seize années à un scientifique suédois auquel a succédé pour une durée équivalente un diplomate suédois; il est certain qu'un scientifique n'a pas connaissance du droit international et de ses subtilités quant à la portée de la souveraineté des États, notamment dans leurs rapports avec une organisation internationale; il est également vraisemblable qu'un diplomate est susceptible de manifester une compréhension complaisante, à défaut d'être toujours opportune, à l'égard de cette même souveraineté.

[27] Nous aborderons dans la deuxième partie les problèmes spécifiques à l'Agence dans cet ordre de préoccupation.

pour esquiver quelque obligation internationale. Or, à cet égard, l'Agence nous semble s'être placée dans un rapport de subordination au regard de la souveraineté des États membres au lieu de se positionner en face d'eux pour être à même de les amener vers le respect de leurs obligations, ainsi qu'il lui revient de le faire selon les lignes directrices énoncées par la CIJ dans son avis précité sur les *dommages subis au service des Nations Unies* .

D'une part, l'évocation de certains aspects des modalités de mise en œuvre du régime des garanties et, d'autre part, l'observation des défaillances dans l'application des normes de sûreté serviront d'illustration à notre propos.

B. Le régime des garanties: une conception déficiente

Sans qu'il soit le lieu, ici, d'entrer dans le détail de l'application des garanties il convient de souligner que les compétences de l'AIEA dans ce domaine procèdent non seulement de son Statut mais également du Traité de non-prolifération (TNP)[28]. Et à l'examen des dispositions pertinentes, il est possible de constater que la complémentarité entre ces deux instruments conforte le rôle, le mandat et les attributions de l'AIEA dans l'exercice du contrôle sur la finalité pacifique des activités

---

[28] *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, 1 juin 1968, 729 R.T.N.U. 161, 7 ILM 809 aux pp. 169-175, entré en vigueur le 5 mars 1970. Seuls quatre États ne sont pas parties au TNP: l'Inde, le Pakistan, Israël et Cuba; en conséquence, bien sûr, ces États n'assument aucune obligation en vertu de cet instrument conventionnel. Cependant, l'article III.2 du TNP stipule: « Tout État partie au traité s'engage à ne pas fournir : *a)* de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou *b)* d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un État non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article ». Il en résulte, par le biais des obligations conventionnelles pesant sur tous les autres États du fait qu'ils sont parties au TNP, que certains secteurs des installations civiles nucléaires de ces quatre États non parties au TNP se trouveront néanmoins assujettis au régime des garanties de l'AIEA lorsque les matières brutes et les produits fissiles spéciaux qui y sont utilisés proviennent de l'un ou l'autre des États parties. Si, dans ce contexte précis, le contrôle de l'AIEA visera à assurer que les matières ou produits ainsi fournis ne sont pas détournés à des fins militaires, cela ne signifie pas pour autant que les quatre États non parties au TNP assument au regard du droit international une quelconque obligation générale de ne pas développer d'armes nucléaires, car un tel engagement ne contraint que les États non dotés d'armes nucléaires qui sont devenus parties au TNP. La question peut se poser de savoir si l'ampleur de l'adhésion universelle au TNP ne transforme pas ses normes conventionnelles en normes coutumières qui, selon l'article 38 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* de 1969, *supra* note 21, deviendraient alors opposables même à des États non parties du fait de l'autonomie de la norme coutumière comme source de droits et d'obligations en droit international général — autonomie bien admise par la CIJ dans l'*Affaire du Plateau continental de la Mer du Nord (R.F.A. c. Danemark; R.F.A. c. Pays-Bas*), [1969] C.I.J. rec. 4 aux para. 61-64, et davantage mise en évidence encore dans *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (Nicaragua c. U.S.A.)*, [1986], C.I.J. rec. 4 aux para. 175, 176 et 179; toutefois, à l'encontre de l'argument selon lequel le TNP constituerait désormais du droit coutumier qui obligerait ainsi même les quatre États ne l'ayant pas ratifié, il est possible d'invoquer la règle de « l'objecteur persistant » (*persistent objector*) évoquée par la même Cour Internationale de Justice dans l'*Affaire des pêcheries (Royaume-Uni c. Norvège)*, [1951], C.I.J. rec. 116 à la p. 131, règle dont l'application dans le cadre de la matière qui nous intéresse serait considérée d'autant plus pertinente que le domaine des traités est par excellence celui du consensualisme.

civiles nucléaires lorsque celles-ci impliquent des matières brutes ou des produits fissiles spéciaux. En effet, le premier paragraphe de l'article III du TNP énonce:

> Tout État non doté d'armes nucléaires qui est partie au traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui devra être négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. [...].

Or, sous le titre « *Garanties de l'Agence* », l'article XII du Statut de l'AIEA énumère en termes vigoureux les « responsabilités et les droits » qui lui sont conférés en la matière, notamment:

> 3. Exiger la tenue et la présentation de relevés d'opérations pour faciliter la comptabilité des matières brutes et des produits fissiles spéciaux utilisés ou produits dans le cadre du projet ou de l'arrangement;

Sur cette double toile de fond, l'Agence va développer une nomenclature modèle des accords[29] qui seraient conclus entre elle et les États pour l'application des garanties au titre du TNP. Ce document sera approuvé par le Conseil des gouverneurs qui demandera au Directeur général de l'utiliser comme base de négociations pour ce type d'accords avec les États non dotés d'armes nucléaires.

C'est effectivement selon ce prototype que va être établi l'accord entre l'AIEA et l'Irak[30]. Certes, le consensualisme demeure un trait majeur de l'ensemble de ce dispositif[31]; néanmoins, cela ne signifie nullement que l'Agence fût dépourvue de son autonomie juridique de principe face à l'État irakien. En effet, il y est explicitement admis que l'application des garanties constitue pour elle à la fois un droit et une

---

29 *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, juin 1972, INFCIRC/153 [Modèle d'accord sur les garanties - INFCIRC/153].

30 Texte de l'accord entre l'Irak et l'Agence relatif à l'application de garanties dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, 29 février 1972, INFCIRC/172, (entrée en vigueur : 26 février 1973) [Accord entre l'Irak et l'AIEA - INFCIRC/172].

31 Sur cet aspect, nous nous permettons de renvoyer à l'analyse que nous avons déjà entreprise de l'accord de 1972 entre l'Irak et l'Agence: Katia Boustany, « L'investigation dans le programme nucléaire irakien », (1992) 30 A.C.D.I. 137 aux pp. 139-144 [Boustany].

obligation[32] — droit et obligation ici étroitement liés car l'un et l'autre procèdent de la fonction sociale de l'Agence en tant qu'organisation dotée d'un mandat dans l'ordre juridique international pour le bénéfice de l'ensemble de la communauté[33]. Mais comme d'autres dispositions balisent les modalités d'action de l'AIEA[34], celle-ci semble avoir perdu de vue sa responsabilité vis-à-vis de la société internationale en sorte que le gouvernement irakien ne sera pas empêché de développer un programme nucléaire militaire clandestin, en violation de ses engagements internationaux en vertu du TNP. La suite est bien connue: il faudra une action contraignante, à l'initiative du Conseil de sécurité — la guerre du Golfe de 1991 —, et ses mécanismes résolutoires dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies[35] pour imposer à l'Irak un régime d'inspection et des contrôles plus vigoureux dont l'accomplissement pour le secteur nucléaire reste confié à l'Agence, laquelle, dans ce contexte, n'agit plus de son propre mouvement mais sous l'impulsion du Conseil de sécurité.

Cette faillite du régime des garanties résulte du fait que, dans son *modus operandi*, il repose davantage sur la bonne volonté des États qui y sont soumis[36] que sur la détermination de l'AIEA à faire valoir son droit et à assumer son obligation en la matière. C'est l'une des conséquences directes de la révérence obséquieuse vis-à-vis de la souveraineté étatique. D'ailleurs, il est notable, dans cette perspective, que l'accord entre l'Agence et l'Irak prévoyait la possibilité de procéder à des inspections inopinées, sans notification préalable[37]; néanmoins, du fait de la conception de l'institution dans la mise en œuvre des garanties[38] une telle disposition est demeurée sans effet: les faiblesses générales du système[39], clairement perceptibles au travers de l'examen du cadre juridique présidant à l'application des garanties[40], ont prévalu sur un déploiement efficace des compétences de l'AIEA dans ce domaine majeur de la mission qui lui a été confiée et des fonctions qui lui ont été attribuées.

Faut-il ajouter que la reconnaissance par la Corée du Nord du développement de l'arme nucléaire, en violation bien sûr de ses obligations aux termes du TNP et alors que l'AIEA y effectuait également des inspections, prouve davantage, si besoin était, combien il est loin d'être malaisé de tromper l'Agence compte tenu de ses

---

32 Accord entre l'Irak et l'AIEA - INFCIRC/172, *supra* note 30, art. 2 : « L'Agence a le droit et l'obligation de veiller à l'application des garanties, conformément aux termes du présent Accord, sur toutes les matières brutes et sur tous les produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire de l'Irak, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit, à seule fin de vérifier que ces matières et produits ne sont pas détournés vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires ».

33 Selon le même dictum de la C.I.J. dans son Avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9.

34 Voir Boustany, *supra* note 31 aux pp.141-142.

35 En particulier Rés. CS 687, Doc. Off. CS NU, 1991, Doc. NU S/RES/687 qui est la pierre angulaire de l'investigation dans les programmes militaires irakiens, dont le programme nucléaire

36 Voir, là encore, Boustany, *supra* note 31 à la p. 142.

37 *Accord entre l'Irak et l'AIEA* - INFCIRC/172, *supra* note 31, art. 84.

38 Boustany, *supra* note 31 à la p. 143.

39 *Ibid.* aux pp. 149-154.

40 *Ibid.* à la p. 154.

méthodes opérationnelles dans la performance de ses fonctions relatives aux garanties[41].

Formulé en termes tout aussi symptomatiques de la persistance d'une approche indigente de l'exercice de son mandat par l'Agence, le modèle de Protocole additionnel aux accords de garanties entre l'AIEA et les États[42] qui a été développé par suite de la désastreuse expérience irakienne souffre de carences similaires au niveau du cadre juridique ainsi établi. De fait, même si cet instrument élargit sensiblement le spectre des équipements et systèmes technologiques désormais soumis au régime des garanties — à condition bien entendu que les États signent et ratifient ledit protocole[43] —, il n'en demeure pas moins sous-tendu par une méthodologie d'application juridiquement semblable à celle de l'accord de garanties: malgré la reconnaissance du souci de la « communauté internationale » d'améliorer l'effectivité et l'efficacité du système de garanties de l'Agence[44], les activités de vérification entreprises par l'Agence doivent demeurer réduites au minimum[45] nécessaire afin de ne pas gêner le développement économique et technologique du pays concerné en matière d'utilisations nucléaires pacifiques[46].

Cette approche minimaliste nous paraît s'écarter des projections placées dans l'AIEA selon les termes de l'article XII de son Statut qui permettent, par un retour aux objectifs fondamentaux de création de l'Agence, de mieux tirer les leçons de l'échec du régime des garanties tel que mis en évidence par le cas irakien. Car à moins d'un changement en profondeur de la philosophie institutionnelle dans la mise en œuvre de ce régime de contrôle, il est fort à craindre que d'autres États soient en mesure de commettre de semblables violations de leurs engagements internationaux au regard de

---

41 Peter Slevin and Karen DeYoung, « N. Korea Admits Having Secret Nuclear Arms, Stunned U.S. Ponders Next Steps, Special Report - The Koreas Reconcile » *The Washington Post* (17 octobre 2002) A1.

42 *Model Protocol Additional to the Agreement(s) Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards*, septembre 1997, INFCIRC/540 (Corrected).

43 Seuls 26 États sont parties au Protocole additionnel, en ligne : <http://www.iaea.org/worldatom/Programmes/Safeguards/sg_protocol.shtml>.

44 *Ibid.*, préambule au para. 2: « Aware of the desire of the international community to further enhance nuclear non-proliferation by strengthening the effectiveness and improving the efficiency of the Agency's safeguards system ».

45 *Ibid.*, préambule au para. 4: « Whereas the frequency and intensity of activities described in this Protocol shall be kept to the minimum consistent with the objective of strengthening the effectiveness and improving the efficiency of Agency safeguards ». Pareille approche caractérisait déjà le Modèle d'accord sur les garanties - INFCIRC/153, *supra* note 29, dont le paragraphe 4 énonçait: « L'accord devrait prévoir que les garanties sont mises en œuvre de manière: a) À éviter d'entraver le développement économique et technologique de l'État ou la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques, notamment les échanges internationaux de *matières nucléaires* ; b) À éviter de gêner indûment les activités nucléaires pacifiques de l'État et, notamment, l'exploitation des *installations* ; c) À être compatibles avec les pratiques de saine gestion requises pour assurer la conduite économique et sûre des activités nucléaires ". Cette même disposition est reproduite à l'article 4 de l'*Accord entre l'Irak et l'AIEA* - INFCIRC/172, *supra* note 30.

46 *Ibid.*, préambule au para. 3: « Recalling that the Agency must take into account in the implementation of safeguards the need to: avoid hampering the economic and technological development of and international co-operation in the field of peaceful nuclear activities; [...] ».

la non-prolifération, surtout dans un contexte où les matières nucléaires et les produits fissiles sont susceptibles de faire l'objet de trafic illicite depuis l'implosion de l'URSS, avec les difficultés subséquentes relatives à la sécurité des matières, produits et installations se trouvant sur le territoire des anciennes républiques soviétiques.

Cet indispensable tournant ne peut résulter que d'une réflexion approfondie dans une dialogie interactive entre le Secrétariat de l'AIEA et ses organes politiques, en particulier le Conseil des Gouverneurs auquel sont soumis pour approbation l'ensemble des documents importants élaborés par l'Agence et, surtout, les accords juridiquement contraignants pour la mise en œuvre desquels son autorisation est requise. Il convient, en réalité, de ne pas perdre de vue le rôle des États siégeant dans les organes politiques de l'Agence et assumant la responsabilité collective des orientations imprimées à l'action institutionnelle dont l'exécution est confiée au Secrétariat. Si bien que l'occasion jusqu'ici manquée de procéder à une révision substantielle des modalités d'application du régime des garanties est imputable, à des niveaux différents, à la fois au Conseil des gouverneurs et au Secrétariat de l'AIEA.

Même si les défaillances également observées dans l'application des normes de sûreté relèvent de la même culture relative à la souveraineté des États, la nature des problèmes soulevés se différencie sensiblement de la question des garanties car en matière de sûreté l'AIEA est dotée d'une fonction normative doublée d'une obligation d'application à ses propres opérations comme aux opérations bénéficiant de son assistance.

C. Normes de sûreté: un processus crédible d'élaboration, des résultats insuffisants dans l'application

Chargée par son Statut de l'établissement et de l'adoption de normes destinées à la protection de la santé dans le cadre des utilisations civiles de l'atome, l'AIEA déploiera dans ce domaine une remarquable activité et aura souci d'instaurer un mécanisme de concertation au niveau scientifique et technologique de manière à recueillir un consensus normatif susceptible de conférer aux dispositifs ainsi élaborés une large audience et une solide crédibilité.

Au fil des années, l'Agence publiera, dans la « Collection Sécurité » (*Safety Series*), un nombre considérable de documents relatifs aux normes de sûreté dans l'ensemble des champs d'utilisation des technologies et des applications nucléaires. Différents processus de préparation et d'examen de ces publications avaient été suivis, en sorte qu'il en est résulté un manque de compatibilité entre certains de ces instruments normatifs[47]. Aussi, le Secrétariat a-t-il procédé en 1995 à une uniformisation du processus de préparation et d'examen de tous les documents portant

---

[47] *The Safety Standards Preparation and Review Process*, GOV/INF/772, 17 August 1995 au para. 10 [GOV/INF/772].

sur les normes de sûreté. Quatre comités consultatifs spécialisés ont alors été établis[48], composés de responsables réglementaires de haut niveau (*senior regulatory officials*) reconnus pour leur expertise technique dans le domaine concerné[49]. Ces comités sont coiffés ensemble par une Commission consultative sur les normes de sûreté[50] formée de responsables gouvernementaux de rang élevé (*senior government officials*) assumant des responsabilités nationales dans l'établissement de normes et autres documents de réglementation[51]. A chacune de ces instances, le Secrétariat de l'Agence assigne un secrétaire scientifique choisi parmi son personnel et désigne, de la même manière, un officier technique pour la préparation de chaque document[52].

Les organes consultatifs ainsi créés sont destinés à assister le Secrétariat dans la préparation et l'examen des documents sur la base de termes de référence harmonisés[53]. Et il ne fait pas de doute qu'à travers une telle systématisation du processus, les normes ainsi élaborées bénéficient non seulement de la meilleure expertise disponible dans divers secteurs d'activités et d'applications nucléaires, mais aussi d'un consensus de portée élargie, sinon universelle, du fait que la nomination, par le Directeur général de l'Agence, de la quinzaine de membres de chacun des différents comités et de la Commission tient compte d'un équilibre régional en matière d'approches et d'expérience dans le domaine nucléaire[54]. A cela s'ajoute, pour les documents fondamentaux (*Fundamentals*) et pour ceux énonçant les normes de base (*Standards*), l'approbation que leur apporte le Conseil des gouverneurs au terme du processus, c'est-à-dire après avoir été endossés par la Commission consultative des normes de sûreté.

Exemplaire à bien des égards, cette méthodologie d'élaboration des normes de sûreté manifeste néanmoins certaines faiblesses compte tenu du fait que l'objectif premier de tout dispositif normatif est de susciter chez les destinataires des normes des comportements conformes. Or les documents de sûreté sont essentiellement conçus dans une perspective de réglementation et concernent de ce fait la fonction législative et réglementaire de l'État. Mais surtout, ils constituent des instruments de *soft law* entrant dans la catégorie des actes concertés non conventionnels et n'ayant pas de portée juridique contraignante pour les États même si ceux-ci assument, cependant, une obligation de bonne foi à cet égard[55]. De plus, l'État n'est pas nécessairement le

---

48 Nuclear Safety Standards Adviroy Committe - NUSSAC; Radiation Safety Standards Advisory Committee - RASSAC; Waste Safety Standards Advisory Committee - WASSAC; Transport Safety Standards Advisory Committee – TRANSSAC.

49 GOV/INF/772, *supra* note 47 aux para. 18, 21, 24 et 27.

50 Advisory Commission for Safety Standards.

51 GOV/INF/772, *supra* note 47 au para. 15.

52 *Ibid.* au para. 10.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.* au para. 30.

55 Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, 6e éd. par Patrick Daillier et Alain Pellet, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999 à la p. 388, les auteurs récusent l'assimilation entre portée juridique et portée obligatoire: « En réalité, comme les recommandations des organisations internationales, les actes concertés non conventionnels, sans être obligatoires, sont soumis au droit international et ont une portée juridique qui est loin d'être négligeable - sans être liés

destinataire ultime des normes de sûreté: pour une large partie, il n'en est que le destinataire intermédiaire, les destinataires ultimes étant les personnes morales ou physiques engagées dans les activités et les applications nucléaires. C'est pourquoi la participation de représentants des secteurs concernés de la société civile[56] (industrie nucléaire, fournisseurs, importateurs et utilisateurs de sources de rayonnements ionisants, exploitants de centrales de production d'électricité, etc.) aux côtés des responsables étatiques réglementaires et gouvernementaux nous paraît être un meilleur garant du respect le plus large possible des normes et dispositifs de sûreté ainsi élaborés, car la règle de la bonne foi est un principe général de droit applicable et opposable à l'ensemble des composantes de la société, dans l'ordre juridique international comme dans les ordres juridiques internes[57].

En outre, le processus d'élaboration normative tel qu'il a été systématisé comporte le risque de marginaliser l'Agence dans l'exercice effectif de ses fonctions normatives et de la transformer en simple secrétariat au service des comités consultatifs et de la Commission qui les chapeaute. Cet écueil guette plus particulièrement la dimension reliée à la détermination politique inhérente à tout processus normatif (*normative policy*): une norme de sûreté se traduit, entre autres, par un coût financier et affecte par conséquent l'économie générale du déploiement de chacune des activités et des applications nucléaires. Ce type d'arbitrage ne saurait être laissé à des groupes d'experts car il relève de la fonction étatique par excellence, tant dans la sphère internationale qu'au plan national. C'est pourquoi, afin de relayer les préoccupations en matière de politique normative et de permettre leur prise en compte dans la détermination des normes de sûreté appropriées, il appartient au Secrétariat de l'Agence d'assurer l'interface entre les organes consultatifs qu'il a établis pour l'assister dans l'accomplissement des fonctions normatives attribuées à l'institution et le Conseil des gouverneurs qui en est l'organe politique auquel il revient d'approuver les documents normatifs les plus importants.

Destinées à consolider un processus d'élaboration dont la crédibilité n'est pas mise en doute et à renforcer ainsi la portée juridique de ces instruments normatifs, ces observations posent, par ailleurs, la question de l'application effective des normes de sûreté, car telle est bien le but de la démarche et du mandat confié à l'Agence dans ce domaine. Et s'il est exact de considérer que ces dispositifs ne sont pas, en principe,

---

par leurs dispositions, les États le sont par le principe de la bonne foi; leur non-respect n'engage pas, *ipso facto*, la responsabilité de l'auteur du manquement, mais l'acte concerté non conventionnel a pu créer des expectatives, qui peuvent autoriser son ou ses partenaires à faire jouer le principe d'estoppel et excluent que celui-ci se réfugie derrière le principe de non-intervention dans les affaires intérieures ».

56 Voir notre réflexion à cet égard dans: Katia Boustany, « Un code de conduite sur la sûreté des sources de rayonnements et la sécurité des matières radioactives, Une nouvelle approche pour la maîtrise normative d'un risque nucléaire? » (2000) 65 Bulletin de droit nucléaire 7; et Katia Boustany, « Le Code de conduite de l'AIEA sur la sûreté des sources de rayonnements et la sécurité des matières radioactives : Progrès ou régression? » (2002) 67 Bulletin de droit nucléaire 9 aux pp. 11-15.

57 Voir l'analyse de l'arbitre unique dans l'*Affaire Texaco-Calasiatic c. Libye*, *supra* note 20 aux para. 50-51.

obligatoires pour les États[58], cela ne signifie pas pour autant que l'Agence n'a pas l'obligation de requérir d'eux leur application lorsqu'ils bénéficient d'une assistance technique de sa part ou à travers elle. En effet, les termes du Statut[59] sont clairs à cet égard et il incombe à l'Agence d'en assurer le respect, en sorte que la mise en œuvre des normes de sûreté aurait dû accompagner l'assistance technique dès le commencement des opérations et activités de l'AIEA. Certes, les principes directeurs formulés par l'Agence pour la fourniture d'assistance technique prévoyaient bien que les normes de sûreté devront être appliquées là où cela est pertinent[60]. Mais pendant longtemps, cette obligation statutaire de l'Agence n'a pas été remplie, précisément parce que la culture institutionnelle relative à la souveraineté étatique a eu pour conséquence de laisser aux États eux-mêmes l'initiative de l'application des normes de sûreté alors même que dans le contexte de l'assistance technique une telle application ne revêtait point un caractère optionnel, ni pour l'Agence ni pour l'État récipiendaire.

Les effets d'une telle carence commenceront d'être mesurés après la chute du mur de Berlin et la découverte de l'état fort dangereux dans lequel se trouvait l'industrie nucléaire dans les pays d'Europe centrale et orientale - PECO ainsi que dans les anciennes républiques soviétiques issues de l'implosion de l'URSS - NEI. C'est alors que l'AIEA mettra en place un programme d'assistance législative: initialement offert aux PECO et aux NEI[61], il sera très vite étendu aux régions d'Amérique Latine, d'Asie, d'Afrique, et du Moyen-Orient car l'état des lieux montrera que la plupart des États de ces différentes zones géo-politiques ne s'étaient pas dotés des législations et structures réglementaires appropriées pour assurer que les activités et applications nucléaires ayant cours sur leur territoire répondent, à tout le moins, aux normes fondamentales de radioprotection et de sûreté[62].

---

58 L'absence de portée obligatoire de principe ne doit pas cependant dissiper l'obligation des États, en tant que membres de l'Agence et siégeant dans ses organes politiques, d'assurer le respect et l'application effective des normes de sûreté selon les dispositions qu'ils ont prévues à cet effet aux termes du Statut.

59 *Statut de l'AIEA*, *supra* note 1, art. III.A.6 et art. XII.A.2 selon lequel, dans l'exercice de ses responsabilités et de ses droits relatifs aux garanties, l'Agence doit « Exiger l'application de toutes mesures sanitaires et mesures de sécurité prescrites par l'Agence ».

60 *The Revised Guiding Principles and General Operation Rules to Govern the Provision of Technical Assistance by the Agency*, [*Guiding Principles*] ou [*Principes Directeurs*], INFCIRC/267, Mars 1979, para. 1 (h): « The Agency's Safety Standards and Measures shall be applied, where relevant, to operations making use of technical assistance provided »; et l'obligation parallèle de l'État est reprise dans le modèle d'accord avec l'Agence relatif à une assistance technique: *Revised Supplementary Agreement Concerning the Provision of Technical Assistance by the International Atomic Energy Agency to the Government of [...]*: « The Government shall apply to the operations making use of the technical assistance provided to it pursuant to this Agreement the Agency's Safety Standards and Measures [...] and the applicable safety standards as they are established in accordance with that document and as they may be revised from time to time ».

61 Voir Katia Boustany, « L'assistance législative de l'AIEA dans le domaine nucléaire: Quel partenariat avec les pays européens? » dans Marie-Françoise Labouz, dir., *Le partenariat de l'Union Européenne avec les pays tiers, Conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000 aux pp. 171-191.

62 Rappelons que le principal dispositif normatif diffusé sous le titre *Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements*, Collection Sûreté N° 115, Vienne, AIEA, 1997, [*Normes fondamentales*], a été élaboré conjointement par l'AIEA, l'OIT, l'OMS, l'AEN/OCDE et PAHO, et adopté par les instances

De notre point de vue, celui de la mise en œuvre du Statut de l'AIEA en matière d'application des normes de sûreté, l'assistance législative aurait dû être concomitante à l'assistance technique puisque le respect des normes de sûreté en constitue une condition *sine qua non* et qu'en conséquence l'Agence aurait mieux fait de s'assurer que l'État récipiendaire avait mis en place une législation adéquate et un organisme réglementaire ayant les capacités requises pour exercer un contrôle visant la sûreté des activités et des applications nucléaires sur le territoire national.

Mais il semble bien que l'Agence n'ait pas toujours un entendement approprié des son propre Statut.

II. Une appréciation inadéquate du statut et de sa portée

Dans la mesure où l'acte constitutif d'une organisation internationale lui assigne des objectifs formulés en termes généraux, c'est dans le courant de l'accomplissement de son mandat qu'elle aura à déterminer l'étendue de ses compétences dans la performance de ses fonctions. Au regard du droit international régissant cet aspect du système organisationnel, la CIJ, poursuivant une démarche déjà bien amorcée par la CPJI[63], affirmera l'existence de compétences implicites associées

---

compétentes de chacune de ces organisations; ceci manifeste, à l'évidence, l'existence d'un consensus — sinon d'une *opinio juris sive necessitatis* à la fois sur le plan du système organisationnel international concerné et sur celui des États considérés individuellement comme dans le prisme de leurs relations mutuelles et de leurs rapports avec les organisations en question dont ils sont Membres.

63 *Affaires de la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture*, (1922), Avis consultatif, C.P.J.I. (sér. B) N° 2 & 3, 4, à la p. 58 : « [...] il est évident qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité [de Versailles], parce qu'il peut en résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production »; *Affaire de la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, (1926), Avis consultatif, C.P.J.I. (sér. B) N° 13 à la p. 18 : « L'examen des dispositions du Traité montre que l'intention bien nette des Hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation Internationale du Travail des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés. On ne saurait concevoir que leur but eût été d'empêcher l'Organisation internationale du Travail d'élaborer et de proposer des mesures essentielles à la réalisation de cette fin. L'Organisation, cependant, s'en trouverait empêchée si elle n'avait pas compétence pour proposer, afin de protéger les travailleurs salariés, une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait nécessairement s'appliquer dans une certaine mesure au travail des patrons. [...]. Non seulement l'économie tout entière de la Partie XIII autorise à conclure que l'Organisation internationale du Travail n'est pas privée du droit de proposer des mesures tendant à la protection des salariés, parce que ces mesures pourraient accessoirement réglementer le travail personnel de l'employeur, mais encore on trouve dans le Traité des dispositions spéciales dans l'application desquelles, selon le sens qui leur est généralement attribué, on peut supposer que la réglementation accessoire du travail personnel du patron se trouve virtuellement impliquée »; et p. 21 : « [...] on ne saurait interdire à l'Organisation de proposer une réglementation en vue d'assurer la protection des salariés pour le motif que cette réglementation pourrait avoir pour effet de réglementer en même temps et accessoirement le travail du patron ».

à l'obligation pour l'Organisation de réaliser de manière effective la mission et le mandat qui lui ont été confiés:

> On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions.[64]
>
> [...]
>
> L'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci.[65]

Même si une part d'interprétation de l'instrument constitutif peut être requise à cet égard, il s'agit surtout, sur le plan pratique, d'identifier et d'appliquer les modalités et les moyens appropriés qui permettront à l'institution intergouvernementale de répondre adéquatement aux expectatives que ses fondateurs et ses Membres ont placées en elle et aux exigences que cela lui impose.

Ce dégagement des compétences implicites d'une organisation est balisé par le principe de spécialité auquel la CIJ s'est référée plus d'une fois, notamment dans sa réponse à la demande d'avis de l'Assemblée Mondiale de la Santé sur la licéité du recours à l'arme nucléaire[66], en sorte que le critère de « fonctionnalité » établi par la Cour ne puisse être interprété de manière extensive, sinon abusive.

---

64 *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 à la p. 179.

65 *Ibid.* à la p. 182.

66 *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, Avis consultatif, [1996] C.I.J. rec. 66 aux pp. 75-79, aux para. 20-26: après avoir noté que la Constitution de l'OMS lui conférait la fonction de se préoccuper des effets de l'utilisation des armes nucléaires sur la santé, la Cour devait constater que la demande d'avis formulée par l'Assemblée de l'OMS portait sur la licéité de l'utilisation de telles armes et qu'une telle question n'entrait pas dans les compétences de l'Organisation; aussi, tout en rappelant que les exigences de la vie internationale avaient mis en évidence la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires ou pouvoirs implicites non expressément prévus dans les textes fondamentaux qui régissent leur activité, la Cour a estimé ne pas être en mesure de reconnaître à l'OMS la compétence de traiter de la licéité de l'utilisation des armes nucléaires — même compte tenu de l'effet de ces armes sur la santé et l'environnement — car cela équivaudrait à ignorer le principe de spécialité étant donné qu'une telle compétence n'était pas susceptible d'être considérée comme nécessairement impliquée par la Constitution de l'Organisation au vu des buts qui ont été assignés à cette dernière par ses Etats membres.

A. L'assistance législative: une compétence inhérente et nécessaire longtemps méconnue

Dans ses remarques inaugurales à la Conférence de Dijon sur la sûreté et la sécurité des sources de rayonnement, le Directeur de la Sûreté nucléaire/Déchets radioactifs de l'AIEA reconnaissait candidement[67] que l'Agence avait présumé de la mise en place par les gouvernements des infrastructures relatives à la sûreté des rayonnements tout comme des mécanismes d'enregistrement, d'autorisation et de contrôle; de même, avait-elle tenu pour acquise l'application par les autorités nationales des exigences minimales de sûreté et de sécurité.

S'il éclaire la réalité, un tel aveu ne nous semble pas justifier le fait que l'Agence ait attendu quelques quatre décennies, depuis sa création, avant de s'apercevoir que ses fonctions normatives en matière de sûreté et ses fonctions de contrôle reliées au régime des garanties se rattachant à la non-prolifération impliquaient la compétence subsidiaire — et cardinale — de proposer et de fournir aux États Membres l'assistance législative nécessaire au développement et à l'établissement des dispositifs législatifs et administratifs leur permettant de se conformer aux normes de sûreté produites par l'AIEA[68] — longtemps antérieures aux

---

[67] Dans ses propos liminaires (pp. 6-7), Monsieur Abel J. Gonzalez avouait: « It is surprising that after three quarters of a century of radiation protection, we are meeting together for the first time at an international level to foster the sharing of information on these two important topics. In its seventy years of existence, the International Commission of Radiological Protection (ICRP) has produced more than seventy publications with recommendations for protection against ionizing radiation that have been followed by national and international organizations. However, only two — very recent — ICRP publications deal with the problem of the safety of radiation sources, and none has ever dealt with the issue of the security of radioactive materials. For the IAEA, the balance is similar. [...] It seems, I would like to suggest, that we were convinced that minimum requirements for safety and security were somehow automatically established and implemented. We all assumed, for instance, that all governments had radiation safety infrastructures in place which at least included a system of notification, registration, licensing and inspection of radiation sources »; in *Safety of Radiation Sources and the Security of Radioactive Materials, Proceedings of a Conference*, Dijon, France, 14-18 September 1998, IAEA, Proceedings Series, Vienna 1999 [*Proceedings of a Conference*], pp. 6-7; La Conférence de Dijon s'est tenue du 14 au 18 Septembre 1998, et était conjointement organisée par la Commission Européenne, l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique, l'Organisation Internationale de Police Criminelle – INTERPOL et l'Organisation Mondiale des Douanes.

[68] Il convient de noter que dans les *Normes fondamentales, supra* note 62 à la p. 8 il est énoncé: « Afin que les normes soient appliquées intégralement et correctement, il est nécessaire que les pouvoirs publics mettent en place un organisme qui réglemente l'introduction et l'exercice de toute pratique mettant en jeu des sources de rayonnements. Cet Organisme de réglementation doit être doté de pouvoirs et de ressources suffisants pour réglementer de manière efficace, et il devrait être indépendant des départements ministériels et organismes publics chargés de promouvoir et de développer les pratiques réglementées. Il doit également être indépendant des titulaires d'enregistrements ou de licences, ainsi que des concepteurs et constructeurs des sources de rayonnements utilisées dans les pratiques. La séparation effective des attributions de l'organisme de réglementation et de celle de toute autre partie doit être définie clairement, de façon que les responsables de la réglementation conservent leur indépendance de jugement et de décision en tant qu'autorités de sûreté ».

deux instruments conventionnels[69] finalement conclus dans ce domaine névralgique de la maîtrise normative des activités nucléaires — et à leurs engagements internationaux relatifs à la non-prolifération et à son corollaire, le régime des garanties.

De ce qui fut fort durablement l'état de choses hypothéquant une appréciation plus juste de l'étendue des fonctions de l'Agence, une explication peut être retracée à travers la préface commune à ce qui constituait les cinq Codes pour la sûreté des centrales nucléaires[70], dans laquelle le Directeur général exprimait l'espoir que lesdits codes « seront acceptés et reconnus par les États Membres comme base de la réglementation de la sûreté des réacteurs de puissance dans le cadre juridique et réglementaire national », termes qui manifestent clairement que l'application de ces dispositifs dépend de la volonté des États de les adopter au niveau de leur juridiction.

Certes, il appartient aux seuls États, dans l'exercice de leurs prérogatives souveraines, de déterminer les modalités selon lesquelles chacun d'eux entend donner effet dans l'ordre juridique interne aux obligations procédant pour lui de la sphère internationale. Néanmoins, cela n'empêche nullement une institution intergouvernementale d'offrir à ses Membres un service susceptible de leur faciliter la tâche à cet égard; et cette faculté s'impose à l'Organisation lorsqu'elle a elle-même une obligation spécifique d'application des normes, ou encore de contrôle de certains engagements contractés par les États, en sorte qu'il en résulte pour elle une compétence inhérente à sa fonction principale. Toutefois, ceci ne signifie pas que l'existence d'une telle compétence implicite soit nécessairement contraignante pour les États Membres, singulièrement pour ceux qui seraient particulièrement concernés, ni que l'Organisation soit dispensée de mener une démarche de concertation avec eux: tel n'est pas le sens du propos de la CIJ qui, dans son *Avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, tout en affirmant que la protection fonctionnelle à l'égard des agents « est nécessairement impliquée par la Charte »[71] a néanmoins souligné que l'exercice de cette compétence implicite requiert une conciliation avec les droits que pourrait posséder un État par rapport à ce même agent, en l'occurrence, au titre de la protection diplomatique à l'égard de son ressortissant[72].

Il en découle, *mutatis mutandis*, que la compétence implicite d'assistance législative susceptible d'être détenue par une organisation internationale comme résultante des attributions que lui confère son acte constitutif ne saurait s'exercer sans le consentement de l'État auquel une telle assistance serait destinée. Aussi est-ce sur la base d'une requête explicite adressée à l'AIEA de la part d'un gouvernement intéressé

---

69 Convention sur la sûreté nucléaire (17 juin 1994), INFCIRC/449, 5 juillet 1994; Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, (5 septembre 1997), INFCIRC/546.

70 Préface du Directeur Général de l'AIEA aux cinq Codes pour la sûreté des centrales nucléaires portant, respectivement, sur l'organisation gouvernementale (Collection Sécurité No 50-C-G [Rev.1]), le choix des sites (No 50-C-S [Rev.1], la conception (No 50-C-D [Rev.1], l'exploitation (No 50-C-O [Rev.1], l'assurance de la qualité (No 50-C-QA [Rev.1], Agence Internationale de l'Énergie Atomique, Vienne, 1989.

71 *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *supra* note 9 à la p. 184.

72 *Ibid.* à la p. 188.

que se formalise entre les deux parties le processus par lequel celui-ci recevra l'assistance législative sollicitée. Dans la pratique, cependant, ce sont les rencontres et échanges d'informations entre le Secrétariat de l'Agence et les représentants de l'État concerné qui auront permis d'identifier le besoin d'assistance législative et auront ainsi pavé la voie à une telle démarche gouvernementale.

Quand on observe l'ampleur prise par le programme d'assistance législative de l'AIEA depuis la fin de la dernière décennie du XXe siècle, l'on ne peut manquer de regretter le temps considérable auparavant perdu. Car le déploiement utile d'une telle compétence s'inscrit tout à la fois dans la durée et dans la complexité. En effet, dans son concept même, l'assistance législative implique une interaction entre l'Agence et l'État récipiendaire afin d'aider ce dernier à développer pour le secteur nucléaire une législation et des structures de contrôle réglementaire adaptées à sa culture et à son cadre juridique et administratif. Ceci exclut l'idée d'une « loi modèle » qui serait uniformément et indifféremment proposée aux États sans tenir compte de leur contexte spécifique et de leurs engagements internationaux par ailleurs[73], ou sans se préoccuper des différences conceptuelles fondamentales entre des systèmes de droit civil et des systèmes de common law. En réalité, le recours à une approche dialogique est indispensable pour permettre l'insertion efficace d'une législation nucléaire dans l'ordre juridique interne d'un État et l'ajustement des organismes administratifs devant assumer les différentes fonctions de réglementation et de contrôle des activités nucléaires.

Il s'agit donc, entre l'AIEA et l'État récipiendaire d'assistance législative, d'une relation à long terme et d'un processus continu impliquant un suivi en vue de réaliser un transfert de savoir et de *know- how* dans la conduite de l'action régulatoire et de favoriser l'acquisition d'une « culture des régulateurs » — savoir, *know-how* et culture qui tendront à être les garants d'une maîtrise adéquate de l'ensemble des risques résultant des diverses activités nucléaires. Parallèlement et au fil des étapes, la démarche comporte une interface constante entre les questions juridiques et techniques, si bien qu'il est impératif d'associer des juristes et des experts techno-scientifiques tant de la part de l'Agence que de l'État concerné afin de concrétiser de manière appropriée l'interaction précédemment évoquée.

En outre, dans ses divers aspects, le processus d'assistance législative fait appel à la combinaison de plusieurs moyens: séminaires destinés à fournir des informations et des explications relatives, d'une part, à l'impact des questions techniques sur une législation nucléaire et, d'autre part, aux conventions internationales et aux règles du droit international applicables dans le cas particulier de l'État récipiendaire; stages et sessions de formation des juristes et des experts techniques de l'État récipiendaire; aide à l'élaboration et à la rédaction d'une législation nucléaire répondant aux normes internationales et aux engagements

---

[73] À titre d'illustration, les PECO candidats à l'entrée dans l'Union Européenne ont eu le souci d'inclure dans leur législation les normes des différentes directives communautaires applicables aux activités nucléaires. Il va de soi qu'une telle approche n'aurait aucune pertinence s'agissant d'États extérieurs à la zone européenne.

internationaux de l'État concerné, cette phase étant par ailleurs, quant à l'adoption de la législation, souvent sujette aux aléas de la vie politique du pays .

À la lumière de ce court exposé sur les composantes de l'assistance législative, il est aisé d'appréhender la mesure du temps requis pour commencer, seulement, à percevoir quelques résultats tangibles d'un processus qui ne peut manquer de s'étaler sur une longue et laborieuse période dont l'expérience indique qu'elle se traduit en termes d'années avant qu'un système législatif et administratif dans un pays donné soit mis en place, devienne opérationnel et, surtout, efficace. Et s'il est inévitable d'exprimer des regrets sur le retard considérable accumulé en la matière, c'est parce que les enjeux sont à tous égards d'importance majeure.

En effet, derrière les concepts de sûreté et de sécurité des sources de rayonnement comme des matières et des installations nucléaires, se profile une même exigence: gérer les problèmes de protection de la santé des travailleurs et du public, de préservation de l'environnement et de prévention contre des utilisations ou des actions illégales et criminelles. Cette gestion doit viser à écarter, ou à tout le moins minimiser les effets néfastes de la radioactivité en sorte qu'ils soient outrepassés par les bénéfices pouvant résulter des applications et activités nucléaires. La clé de voûte d'une gestion optimale est la capacité des autorités nationales à assurer la traçabilité des sources et des matières par le biais de mécanismes de contrôle s'exerçant sur chacune des activités — recherche scientifique; applications médicales, industrielles, agricoles; production d'électricité; transport; pour ne citer que ces domaines — impliquant de telles sources ou matières, y compris lorsque, n'étant plus destinées à être utilisées, elles se classent alors dans la catégorie des déchets radioactifs[74].

Or le développement d'une telle capacité requiert l'établissement d'un dispositif législatif et d'un appareil administratif doté du personnel compétent pour assurer adéquatement la mise en œuvre des normes applicables et leur respect effectif à tous les niveaux, et cela de manière indissociable car l'expérience a mis en évidence les relations qui peuvent exister entre les questions de sûreté et celles de sécurité: de fait, l'attention désormais portée par l'AIEA et par ses États Membres sur la nécessité de ramener sous contrôle des autorités nationales, autant que possible, l'important volume de sources qui pour diverses raisons s'y trouve soustrait, illustre éloquemment dans le contexte du trafic illicite et du terrorisme à quel point la négligence initiale de l'environnement et de la santé du public recèle subséquemment des risques pour la sécurité.

Responsable, dans l'exercice des fonctions qui sont les siennes, de l'application à certaines opérations[75] des normes de sûreté et de sécurité développées par elle, il incombait à l'AIEA de ne point observer un si durable attentisme avant de

---

[74] Voir la définition des déchets radioactifs établie par la *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs*, (5 septembre 1997), INFCIRC/546, art. 2 au para h.

[75] Voir *Statut de l'AIEA*, *supra* note 1, art. III.A.6 et art. XII.A.2 relatif aux responsabilités et droits de l'Agence en matière de garanties et qui stipule: « *Exiger* l'application de toutes mesures sanitaires et mesures de sécurité prescrites par l'Agence » [les soulignés sont de nous].

prendre les moyens nécessaires qu'implique son mandat à cet effet. Créée pour être partie prenante de la gestion du risque nucléaire en divers aspects qui le caractérisent, il faut bien reconnaître que la préséance accordée à la fourniture de biens et services par voie d'assistance technique a obscurci le clair entendement d'un équilibre entre les différentes fonctions de l'Agence; pourtant, comme telle, l'assistance technique ne l'empêchait nullement d'assumer simultanément sa mission dans le domaine de la mise en œuvre effective des normes: tout au contraire, elle lui offrait un champ privilégié pour promouvoir leur application dans l'ordre juridique interne des États bénéficiaires d'une telle assistance technique.

À cet égard, force est de souligner que dans le cadre de l'assistance technique fournie par l'AIEA, obligation est faite, tant à l'Agence qu'au gouvernement récipiendaire, d'appliquer les normes et mesures de sûreté développées par elle. Cette exigence est énoncée à la fois dans les « Principes Directeurs » de l'Agence établissant les règles régissant l'assistance technique[76] et dans l'accord conclu entre l'AIEA et un gouvernement donné relativement à l'octroi d'une telle assistance technique[77].

Faut-il le rappeler, le recueil des *Normes fondamentale*[78] prévoit l'instauration d'un organisme réglementaire destiné à contrôler les conditions de déploiement des activités nucléaires. Toutefois, il ne semble pas qu'au fil de l'accomplissement de ses fonctions d'assistance l'Agence se soit préoccupée de s'assurer que l'État récipiendaire s'acquittait effectivement et adéquatement de son obligation en la matière. Le motif pourrait fort en être, là encore, cette sorte de révérence pétrifiante vis-à-vis de la souveraineté étatique puisque les « Principes Directeurs » stipulent que l'AIEA doit conduire ses activités d'assistance technique en respectant dûment les droits souverains des États[79].

Où l'on retrouve les mêmes causes produisant les mêmes effets, en l'occurrence des effets négatifs voire néfastes. C'est pourquoi, quelque tardive que fût la mise en route des programmes d'assistance législative, il convient de saluer la découverte finalement opérée par l'AIEA de sa compétence dans ce domaine et en souhaiter un exercice efficace; car le risque nucléaire, déjà important en lui-même, s'avère aggravé en un temps où sa dimension n'est plus seulement d'ordre techno-scientifique mais également d'une ampleur politique dangereuse qui commande l'urgence dans le traitement de la situation d'ensemble générée par une gestion déficiente de ce secteur d'activité.

Par rapport à l'AIEA, l'une des raisons majeures de cette déficience nous semble également résulter de sa dénommée « politique de rotation » (*rotation policy*) du personnel, qui procède, pareillement, d'une interprétation erratique de son acte constitutif.

---

[76] Voir *Guiding Principles, supra* note 60 au para. 1 (h).

[77] Voir *Revised Supplementary Agreement Concerning the Provision of Technical Assistance by the International Atomic Energy Agency to the Government of [...], supra* note 60.

[78] *Normes fondamentales, supra* note 62.

[79] *Guiding Principles, supra* note 60 au para. 1 (c).

B. La politique du personnel: erreurs de droit, erreurs de fait

Parmi les règles de base[80] régissant le statut du fonctionnaire international, et qui informent les décisions des tribunaux administratifs du système des Nations Unies[81] comme ceux d'autres organisations intergouvernementales, celle de l'indépendance de l'agent d'une organisation internationale a été considérée par la CIJ comme le corollaire de l'autonomie fonctionnelle de l'organisation elle-même, dans une telle dialogie des rapports entre l'un et l'autre que l'indépendance de l'un ne va pas sans l'indépendance de l'autre et vice-versa:

> Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation.[82]

Cette double indépendance doit être observée par l'organisation internationale vis-à-vis de l'ensemble des États membres et singulièrement vis-à-vis de l'État dont l'agent international est le ressortissant, et cela non seulement dans la performance du mandat statutaire pour lequel elle a été instituée mais aussi dans l'exercice de sa compétence de recrutement d'un personnel qualifié. A cet égard, le Statut de l'AIEA dispose:

> Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Directeur général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune source extérieure de l'Agence. [...] Chaque membre s'engage à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.[83]

Double indépendance commandant ainsi une triple obligation: celle de l'organisation internationale, celle de ses agents et celle de ses États membres.

Or dans cet ordre de choses, les pratiques de l'Agence sont loin de satisfaire aux conditions requises à cette fin, notamment en raison de l'interprétation donnée par elle à la disposition suivante de son Statut:

---

80 Rappelons que dans son même *Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 aux pp. 183-184, la CIJ devait poser le cadre juridique présidant depuis lors à la fonction publique internationale et aux rapports entre une organisation internationale et ses agents.

81 Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail – T.A.O.I.T. et Tribunal Administratif des Nations Unies - TANU

82 *Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 à la p. 183.

83 *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. VII.F.

> L'Agence s'inspire du principe qu'il faut maintenir l'effectif de son personnel permanent à un chiffre minimum.[84]

Pour être appliqué à la lettre, cet énoncé s'est traduit par une politique de rotation du personnel selon laquelle, en règle générale, les professionnels recrutés par l'Agence afin d'y remplir des fonctions répondant à l'accomplissement de son mandat ne sauraient être engagés pour une période contractuelle dépassant les sept années de service[85]. Pourtant, dans sa formulation même, l'idée d'un volume minimal de personnel permanent n'est pas stipulée comme une règle dirimante mais en tant qu'orientation souhaitable exprimée en termes d'un « principe » dont « s'inspire » l'Agence. En outre, une interprétation aussi étroite ne nous paraît pas correspondre à l'esprit de l'ensemble de la disposition dans laquelle il est prévu que:

> Le personnel comprend les spécialistes des questions scientifiques et techniques et tous autres agents qualifiés qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs et à l'accomplissement des fonctions de l'Agence.[86]

Appréhendé à la fois dans la perspective globale de l'Article VII du Statut de l'AIEA consacré au « Personnel » et à travers le prisme du droit régissant la fonction publique internationale, ce paragraphe particulier traitant du recrutement et de l'importance numérique du personnel de l'Agence ne saurait être mis en œuvre d'une manière susceptible de compromettre l'exigence d'indépendance de l'organisation internationale et de ses fonctionnaires.

Un pareil souci d'indépendance vis-à-vis des États membres doit guider l'Agence dans l'application du paragraphe D de ce même article qui porte que:

> La considération dominante dans le recrutement, l'emploi et la fixation des conditions de service du personnel, doit être d'assurer à l'Agence les services de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence technique et d'intégrité. Sous réserve de cette considération, il est dûment tenu compte des contributions des membres à l'Agence et de l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.[87]

---

84 *Ibid.*, art. VII.C.

85 De manière habituelle, les professionnels se voient offrir un premier contrat de deux ans, renouvelé une première fois pour une autre séquence de ceux années et une dernière fois pour trois ans. Dans certains domaines tels les garanties, il peut s'agir d'un contrat de deux ans suivi d'une renouvellement pour cinq ans: Voir *Affaire Rosescu (1980)*, T.A.O.I.T., Jugement nº 431 [*Affaire Rosescu*].

86 *Statut de l'AIEA*, *supra* note 1, art. VII.C.

87 *Statut de l'AIEA*, *supra* note 1, art. VII.D.

Mais la politique de rotation, combinée à la prédominance d'une culture obséquieuse de la souveraineté des États, ne manque pas d'avoir de sérieux effets pervers.

De fait, dans la mesure où l'expertise nucléaire dont l'Agence a besoin pour remplir son mandat est constituée par des hauts fonctionnaires des différents États membres, le Directeur général de l'AIEA — auquel incombe la responsabilité « de l'engagement, de l'organisation et de la direction du personnel »[88] —, est conduit à prendre contact avec un pays membre préalablement à l'engagement d'un de ses ressortissants[89]. Les consultations menées dans ce contexte ne se comprennent et ne paraissent admissibles que si elles se limitent à s'assurer que le passage d'un tel expert nucléaire de la fonction publique nationale vers la fonction publique internationale ne porte pas préjudice à l'État dont il est le ressortissant, le secteur nucléaire étant particulièrement sensible en matière de ressources humaines disponibles. Mais au bout du compte, il appartient au Directeur général[90] de l'Agence d'exercer son pouvoir d'appréciation et de le faire en vue de servir les objectifs pour lesquels un pouvoir discrétionnaire lui a été conféré en la matière.

Toutefois, il est notable que le T.A.O.I.T. ait dû rappeler à l'Agence en des termes clairs et vigoureux la conduite à suivre dans le domaine du recrutement et du renouvellement des contrats de son personnel, sous peine de détourner vers une finalité impropre le pouvoir dont elle dispose:

> Une autorité commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle agit dans les limites de ses attributions, mais à des fins étrangères à celles dont elle doit s'inspirer. La notion de détournement de pouvoir appelle les précisions suivantes dans la mesure où elle s'applique aux relations d'une organisation avec son personnel.
>
> Dans toute son activité, le Directeur général d'une organisation est tenu à veiller aux intérêts de cette dernière et, s'il y a lieu, de les faire prévaloir sur d'autres. Cela est vrai notamment en ce qui concerne le recrutement des agents de l'organisation. Sans doute si le Directeur général envisage de confier un poste à un fonctionnaire d'un État membre de l'organisation, prendra-t-il normalement l'avis de celui-ci, qui tiendra peut-être à continuer de bénéficier des services de l'intéressé. De même, s'il s'agit de renouveler le contrat d'un tel fonctionnaire, il est compréhensible que l'organisation consulte de nouveau l'État membre qui peut avoir de sérieuses raisons de réengager son ancien agent. Toutefois, il ne s'ensuit pas que le Directeur général doive se plier aveuglément aux désirs de l'État avec lequel il a pris contact. Certes, il s'incline à juste titre devant une opposition fondée expressément ou implicitement sur des motifs légitimes.

---

88 *Ibid.*, art. VII.B.

89 *Affaire Rosescu, supra* note 85 au para E.

90 *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. VII.B.

> En revanche, il ne saurait renoncer à prendre une mesure favorable à l'organisation à la seule fin de se conformer à la manière de voir d'un État membre. Le souci d'une organisation d'entretenir des relations harmonieuses avec tous les États membres ne doit pas conduire le Directeur Général à faire la volonté de chacun d'eux.[91]

S'il nous a paru important de citer dans sa totalité ce propos du T.A.O.I.T., c'est parce que la référence y afférente par le Tribunal lui même, dix-huit ans plus tard[92], est symptomatique d'un comportement systématique et récurent de l'AIEA, lequel affecte également la promotion d'un fonctionnaire. Aussi, la juridiction administrative confrontera-t-elle aux termes pertinents du Statut de l'Agence certaines dispositions relatives à la répartition géographique des postes incluses, respectivement, dans le Manuel administratif[93] et une circulaire interne[94], pour en conclure:

> En faisant de l'appui gouvernemental une exigence, les auteurs de ces deux dispositions ont outrepassé leurs pouvoirs. Ces dispositions doivent être conformes à celles des paragraphes D et F de l'article VII du Statut. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Directeur général et le personnel ne peuvent solliciter ou recevoir d'instructions d'aucune source extérieure à l'Agence. Pour le Directeur général, le fait d'autoriser un État membre à opposer son veto à la nomination d'un fonctionnaire de l'Agence revient à accepter des instructions d'une source extérieure et à ne pas tenir compte de la considération dominante qui doit être d'assurer à l'Agence les services de fonctionnaires possédant les qualités requises.[95]

---

91 *Affaire Rosescu*, *supra* note 85 au para. 6; en l'espèce, le T.A.O.I.T. devait estimer (para. 7), sur la base des éléments du dossier qui lui ont été soumis, que le Directeur général de l'AIEA, en prenant la décision de ne pas renouveler le contrat du plaignant, avait « fait prévaloir sans raison pertinente les intérêts d'un État membre sur ceux de l'organisation. Il a commis ainsi un détournement de pouvoir qui vicie ladite décision ».

92 *Affaire Umar*, (1998) *T.A.O.I.T.*, Jugement n° 1733 au para. 12 [*Affaire Umar*].

93 *Manuel administratif* de l'AIEA au para. II.3.68: « Toute nomination à un poste auquel s'applique la règle de la répartition géographique exige l'appui des autorités compétentes de l'État membre dont le candidat est le ressortissant. Le directeur de la Division du personnel devra obtenir cet appui avant qu'une offre d'engagement ne soit faite au candidat retenu pour le poste. L'appui gouvernemental est présumé exister si, dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il a été contacté par écrit par l'Agence, l'État membre intéressé n'a pas informé le directeur du personnel de son opposition à la nomination ». Citation par le T.A.O.I.T. dans *Affaire Umar*, *supra* note 92 au para. 15.

94 SEC/NOT/1309 au para. A.2: « Pour les postes auxquels s'applique la règle de la répartition géographique, l'importance que représente le recrutement du personnel sur une base géographique aussi large que possible sera dûment prise en considération. En conséquence l'appui gouvernemental sera exigé ». Citation par le T.A.O.I.T. dans *Affaire Umar*, *supra* note 92 au para. 15.

95 *Affaire Umar*, *supra* note 92 au para. 16; à la faveur de ce cas, le Tribunal devait déclarer (para. 17) que les dispositions respectives du Manuel administratif et de la circulaire en cause étaient contraires aux paragraphes D et F de l'Article VII du Statut « et qu'ils sont donc nuls et non avenus ». En conséquence, le T.A.O.I.T. devait annuler (para. 18) la décision du Directeur général par laquelle ce dernier avait écarté la candidature du requérant à un poste d'inspecteur des garanties de niveau P.3,

Il est remarquable que le T.A.O.I.T. juge l'exigence d'un appui gouvernemental pour la nomination d'un fonctionnaire comme contraire au Statut de l'AIEA, alors même que l'Agence, dans son argumentation devant l'instance judiciaire[96], a fait valoir que cette pratique — qu'elle qualifie d'obligation — existe depuis près de quarante ans et a été appliquée dès le début à la totalité des postes soumis à répartition géographique. Autrement dit, le Tribunal administratif refuse de considérer qu'il puisse s'agir là du développement d'une règle interne valide concernant l'interprétation et la mise en œuvre de l'Article VII.D de l'acte constitutif de l'AIEA.

Pour prendre la mesure d'une culture déviante de l'AIEA dans ses rapports avec les États membres — s'agissant de l'appréciation des termes de son Statut, particulièrement de l'Article VII.D, et de leur traduction pratique en matière de politique de recrutement du personnel —, force est de contempler le motif avancé par l'Agence au sujet des consultations avec les autorités gouvernementales d'un pays concerné:

> [Or], puisque les États membres n'ont droit qu'à un nombre limité de fonctionnaires, on ne saurait ignorer leur intérêt pour l'emploi de leurs ressortissants.[97]

À l'évidence, une telle considération est étrangère aux raisons pour lesquelles le T.A.O.I.T. a estimé, comme nous l'avons vu plus haut, que le Directeur général serait fondé à entreprendre des consultations avec un État membre dans le cadre du recrutement de l'un de ses ressortissants. Il est même à craindre qu'à travers l'exigence d'un appui gouvernemental à une candidature, l'Agence se soit même concrètement désistée de l'exercice de sa compétence d'appréciation dans la mesure où elle estime que cet appui « est devenu un moyen efficace d'obtenir des assurances sur les titres d'un candidat »[98]. En réalité, ces deux ordres de justification de ses pratiques par l'AIEA traduisent une perturbation du processus de recrutement par la prévalence des intérêts des États membres au détriment de l'indépendance de l'Agence comme celle de ses fonctionnaires avec, au bout du compte, les préjudices qui peuvent en résulter pour la bonne performance du mandat confié à l'institution universelle du secteur nucléaire.

Car au-delà du respect des règles de droit, il faut également tenir compte des défaillances naturelles de la personne humaine. De fait, si un fonctionnaire doit son

---

poste qu'il aurait obtenu si l'État dont il est le ressortissant n'avait opposé « son veto sans en fournir la raison ».

96 *Ibid.* au para. 10.

97 *Ibid.*

98 *Ibid.*

poste au sein de l'Agence à un appui de son gouvernement — selon une procédure, en l'occurrence, qui en a fort longtemps fait une condition dirimante —, et s'il doit de surcroît, du fait de la politique de rotation, se reclasser valablement sur le plan professionnel dans le cadre de la fonction publique nationale à l'échéance de son contrat avec l'Agence, il n'est pas difficile de percevoir les pressions morales qui pèseront sur lui dans l'exercice de ses fonctions internationales et qui, presque inévitablement à l'occasion, sont susceptibles d'altérer son indépendance non seulement comme obligation lui incombant mais comme faculté dont il doit pouvoir se prévaloir lorsqu'il est confronté aux tensions pouvant mettre en cause l'État dont il est le ressortissant.

C'est précisément ce type de situation que la CIJ a entendu exclure lorsqu'elle a affirmé au sujet de l'agent international:

> En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre État. Si tel était le cas, son indépendance pourrait, [...], se trouver compromise. Enfin, il est essentiel que l'agent — qu'il appartienne à un État puissant ou faible, à un État plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un État en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions, il est placé sous la protection de l'Organisation.[99]

Nul doute qu'une telle observation de la Cour ait pour destinée de présider à la politique de toute institution internationale intergouvernementale en matière de personnel. Aussi convient-il de reconnaître que, dans cette optique, à la double pratique de rotation du personnel et d'exigence d'un appui gouvernemental correspond une double vulnérabilité du fonctionnaire de l'AIEA; car dans la position où il est ainsi placé il ne saurait totalement s'appuyer sur la protection de l'Agence au sein de laquelle il ne peut escompter passer plus qu'une durée maximale de sept années dans sa carrière professionnelle et, en outre, il ne saurait entièrement se détacher de l'État dont il est le ressortissant car il doit pouvoir y retrouver un poste dans le cadre de la fonction publique nationale de son pays.

Il faut donc bien admettre que l'AIEA semble avoir perdu de vue les conditions factuelles permettant à ses agents d'observer effectivement et en toute circonstance la règle de l'indépendance qui doit sous-tendre l'exercice de leurs fonctions. Il nous apparaît, par ailleurs, que cette situation est l'une des causes, non négligeables, de cette culture de la souveraineté des États qui porte préjudice à l'autonomie d'action, à l'indépendance de l'Agence elle même dans l'accomplissement de son mandat, ainsi que nous l'avons précédemment illustré dans la première partie de notre réflexion.

---

[99] *Avis sur les dommages subis au service des Nations Unies, supra* note 9 aux pp. 183-184.

Par ailleurs, la politique de rotation du personnel pose de sérieux problèmes d'imputabilité de l'action de l'agent international: conscient que ses erreurs ou manquements n'apparaîtraient, dans nombre de cas, qu'après son départ des fonctions qui lui ont été confiées pendant un temps limité, celui-ci ne se trouve sous l'effet d'aucun stimulant ou objectif incitatif pour les éviter ou les corriger. À ce niveau, c'est l'éthique individuelle qui suppléera éventuellement à cette carence; mais pour l'Agence, chargée d'un domaine aussi sensible que le nucléaire, cela demeure fort aléatoire. Sans compter que dans la perspective d'une gestion optimale du secteur nucléaire, les conséquences de cette absence d'imputabilité peuvent prendre dans le cas de l'AIEA un relief particulier: comment identifier, par exemple, les fonctionnaires responsables, au fil de quatre décades, de la non application effective des normes de sûreté de l'Agence aux opérations impliquant un accord de coopération technique avec un État récipiendaire; ou encore, comment s'assurer que tous les inspecteurs affectés à la vérification du respect des garanties par un État s'acquittent scrupuleusement de cette tâche si importante pour la paix et la sécurité internationales, comme le démontre le cas de l'Irak.

Il ne s'agit pas, à travers ces interrogations, d'exprimer une suspicion générale à l'endroit des agents de l'AIEA, mais de rappeler que les normes — et l'ordre normatif qui nous intéresse ici est à la fois celui qui est d'essence juridique et celui qui s'attache à la gestion du personnel par l'instauration de mécanismes de responsabilisation — sont établies justement pour réguler le comportement humain de manière à l'orienter vers la réalisation adéquate des objectifs visés. C'est pourquoi, en la matière, la politique de rotation du personnel contrevient aux règles les plus élémentaires et en constitue une grave entorse, en droit comme en fait.

* * *

Face aux menaces nucléaires multiformes, il est impératif pour l'AIEA, en tant qu'instance multilatérale universelle, de disposer des instruments lui permettant d'apporter une contribution utile et efficace à la société internationale contemporaine qui doit sans tarder relever les dangereux défis la confrontant au XXIe siècle.

À cette fin, l'Agence n'a pas nécessairement besoin de moyens supplémentaires: elle doit d'abord et avant tout reconsidérer ses priorités et ses méthodologies dans les divers domaines de compétence qui lui ont été assignés aux termes de son Statut. A la faveur d'un tel exercice, elle sera en mesure de procéder à l'examen des modalités de distribution optimale de ses ressources.

Il nous paraît difficile d'esquiver la réalité qui s'impose depuis l'implosion de l'URSS, et plus violemment encore depuis les attentats du 11 septembre 2001 qui ont donné l'atroce mesure des capacités d'un terrorisme toujours aveugle: la sécurité et la sûreté nucléaires constituent la pierre angulaire de la protection des populations sous

toutes les latitudes. Aussi convient-il de tout mettre en œuvre afin de doter l'ensemble des États des dispositifs requis en vue de les assurer.

Pour cela, nul doute que l'Agence a encore un rôle cardinal à jouer dans un monde qui commence à connaître de nouvelles formes de polarisation qui, pour n'être pas toujours de caractère étatique, ne sont pas moins dangereuses — tant s'en faut! — que celles qui avaient marqué l'ère de la guerre froide.

Mais si elle veut être à même d'occuper une place crédible sur l'échiquier, l'AIEA doit pouvoir moderniser conceptuellement et factuellement ses méthodes de travail, réformer sa culture et restructurer son action. Car à défaut, elle risque de perdre sa pertinence et sa raison d'être.

C'est là la triple responsabilité de son Directeur général, de ses organes politiques et de ses États membres dans une dynamique synergique de réflexion et de collaboration visant à être innovatrice et féconde pour que l'énergie atomique contribue davantage « à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier »[100] conformément aux souhaits des fondateurs de l'Agence.

---

[100] *Statut de l'AIEA, supra* note 1, art. II.