

# ITER, UN NOUVEAU SUJET DE DROIT INTERNATIONAL

**Catherine ROCHE**

Professeur des Universités à l'Université du Littoral Côte d'Opale

COMUE Lille Nord de France

TVES EA 4477

1. L'organisation internationale ITER pose un problème à l'enseignant en droit international public parce qu'elle ne rentre pas dans les cadres enseignés<sup>1</sup>. Elle relève de l'exception, elle est l'organisation excentrique du cours, celle que l'on cite pour montrer que les règles que l'on vient d'énoncer sur la typologie des organisations internationales (OI) ne sont finalement qu'indicatives.
2. Et il est vrai qu'ITER est une organisation à part : *« Take a bit from the United Nations, a speck from the European Space Agency (ESA), some inspiration from the European Commission and the JET Joint Undertaking, a couple of good ideas from CERN and the International Space Station (ISS) — shake, adapt, streamline and you'll have the tailor-made International Organization you need to build a project such as ITER . (...) ITER is unique in its nature, scope and objectives; the original Parties sometimes held different views on what kind of internal and governing bodies needed to be set up. They diverged on dispute settlement, project resource management, staff regulations, intellectual property, liability, voting rights... and even on how much vacation the staff would be entitled to. »*<sup>2</sup>.
3. L'organisation internationale ITER pose donc un problème de classification. Mais après tout *« dire que toutes les organisations internationales possèdent une personnalité juridique et qu'elles sont régies par le droit international n'oblige pas à considérer qu'elles*

---

<sup>1</sup> Elle a d'ailleurs fait l'objet de peu d'études juridiques. Sur le sujet voir par exemple : Laetitia Grammatico-Vidal, le réacteur expérimental thermonucléaire international ITER : Quel droit applicable pour cet exploitant nucléaire de niveau international ? Bulletin de droit nucléaire, n°84, Vol.2009/2, p 113-124. Didier Gambier, ITER : entre géopolitique et gouvernance internationale. Revue du droit de l'Union Européenne, 2010/4, p 729-757.

<sup>2</sup> Robert Arnoux : 2001-2007 : The Making of ITER, ITER Newline 89. <http://www.iter.org/newline/89/862>

sont soumises à un statut juridique uniforme »<sup>3</sup>. Malgré tout ITER reste une organisation particulière. Ses particularités sont liées à son objet mais aussi à son histoire.

4. ITER -International Thermonuclear Experimental Reactor- est un projet élaboré et mis en œuvre sous l'impulsion du Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique, Mikhaïl Gorbatchev suivi par le Président américain Ronald Reagan et le président français François Mitterrand en 1985, puis par l'Euratom et le Japon en 1986<sup>4</sup>.
5. En deux mots ITER est un projet qui doit permettre d'expérimenter, de tester le processus de fusion nucléaire afin de produire de l'énergie, (les centrales nucléaires actuellement en service fonctionnent sur le principe de la fission nucléaire<sup>5</sup>). ITER ne vise pas à produire de l'électricité mais seulement à démontrer la faisabilité du système.
6. Cette coopération a été proposée et acceptée afin d'atteindre un objectif commun<sup>6</sup>, qui compte tenu des coûts et de l'importance de la recherche nécessite la mise en commun de moyens matériels, de la recherche et du savoir-faire<sup>7</sup>. Mais si « ITER » est un acronyme, il signifie aussi en latin, « le chemin » tous les participants exprimant ainsi leurs espoirs et attentes que ce projet ouvrira la voie à une coopération de plus en plus effective dans le domaine de l'énergie dans l'intérêt de l'Humanité toute entière<sup>8</sup>.
7. Ce projet commun a d'abord pris la forme d'une action de coopération menée sous les auspices de l'AIEA<sup>9</sup> entre quatre parties (Euratom, Japon, URSS, USA), « *having equal status and making equal contributions*<sup>10</sup> ». L'objet de cette coopération -*le Conceptual Design*

---

<sup>3</sup> Patrick Daillier, Mathias Forteau, Nguyen Quoc Dinh, Alain Pellet : Droit international public, LGDJ, 8e édition, 2009, p 642. V aussi, Raphaële Rivier, L'utilité de la conceptualisation d'un genre « organisation internationale », In Le phénomène institutionnel international dans tous ses états : transformation, déformation ou reformation ? Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot (dir), Pédone, 2014, pp 18-37.

<sup>4</sup> ITER Newsletter, n°1, sept. 1988. [http://static.iter.org/iaea\\_news/1988\\_09\\_iaea\\_newsletter.pdf](http://static.iter.org/iaea_news/1988_09_iaea_newsletter.pdf)

<sup>5</sup> Robert Aymar, ITER. Projet mondial, Études 2008/6 (Tome 408), p. 765-775. Voir le site internet d'ITER : <http://www.iter.org/fr/accueil>. Jean Jacquinet, Gabriel Marbach, ITER : l'enjeu d'une grande collaboration internationale, Revue internationale et stratégique 2004/3 (n° 55), p. 93-97. DOI 10.3917/ris.055.0093, <http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2004-3-page-93.htm> .

<sup>6</sup> Le dernier paragraphe du préambule éclaire sur les objectifs : « *Reconnaissant que, alors que les bénéfices scientifiques et technologiques seront partagés à égalité entre les parties aux fins de recherche sur l'énergie de fusion, les autres bénéfices associés à la mise en œuvre du projet seront partagés sur une base équitable* ».

<sup>7</sup> Sur les motivations des différentes parties voir : Jean Jacquinet, Gabriel Marbach, ITER : l'enjeu d'une grande collaboration internationale, op.cit.

<sup>8</sup> ITER Newsletter, n°1, sept. 1988. Op. cit.

<sup>9</sup> Agence Internationale de l'Énergie Atomique.

<sup>10</sup> International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER). Establishment of ITER : relevant documents, IAEA, Vienna, 1988. <http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/Public/21/068/21068957.pdf>

*Activities* (CDA) - était de définir les caractéristiques techniques du tokamak<sup>11</sup> et du site ainsi que les mesures de soutien en matière de recherche et développement<sup>12</sup>. Le 21 juillet 1992 l'accord *Engineering Design Activities* (EDA) entre les mêmes parties a pris le relai du CDA<sup>13</sup> à l'expiration de ce dernier.

8. C'est à partir de 2001 que des réflexions ont été menées sur la forme juridique que devrait prendre ITER à l'avenir, avec le rapport final relatif à l'accord EDA<sup>14</sup> et suite aux conclusions du Conseil ITER<sup>15</sup> : « *The ITER Council therefore recommends to the Parties to take the necessary steps to realise a Joint Implementation of ITER as the next step in the development of fusion as a source of energy for peaceful purposes* ». Les négociations ont pris fin le 1<sup>er</sup> avril 2006 avec l'adoption du compte rendu final des négociations ITER. Entre temps les USA qui s'étaient retirés en 1999 (en raison du coût du projet), la Chine, la Corée, l'Inde ont rejoint le projet, alors que le Canada s'est retiré<sup>16</sup>.
9. L'Accord ITER signé le 21 novembre 2006<sup>17</sup> est entré en vigueur le 24 octobre 2007, après ratification/ approbation par les parties. Il comprend l'Accord mais aussi des annexes qui font partie intégrante de l'Accord<sup>18</sup>. Il est conclu pour une durée de 35 ans, éventuellement prorogeable de 10 ans. Il peut aussi prendre fin de manière anticipée, par

---

<sup>11</sup> « L'acronyme russe de *toroïdalnaïa kamas-magnitnymi katushkami*, qui signifie : chambre toroïdale et bobines magnétiques », Jérôme Pamela, Sylvie André-Mitsialis, ITER : une étape clé pour inscrire la fusion dans le mix énergétique du futur, Annales des Mines - Réalités industrielles 2012/3 (Août 2012), p. 37.

DOI 10.3917/rindu.123.0035

<sup>12</sup> Pour cela ont été créés l'« ITER Council (IC) », « ITER Management Committee (IMC) » assistés du « ITER Scientific and Technical Advisory Committee (ISTAC) ». Pour plus de détails, document note ci-dessus.

<sup>13</sup> La gouvernance était assurée par le ITER Council, et un Directeur, assistés du Technical Advisory Council et du Management Advisory Committee ITER EDA. Newsletter, n°1, novembre 1992, [http://static.iter.org/iaea\\_news/1992\\_11\\_iaea\\_newsletter.pdf](http://static.iter.org/iaea_news/1992_11_iaea_newsletter.pdf) . Voir aussi ITER Newsletter, n°11, novembre 1989, p 4. [http://static.iter.org/iaea\\_news/1989\\_11\\_iaea\\_newsletter.pdf](http://static.iter.org/iaea_news/1989_11_iaea_newsletter.pdf)

<sup>14</sup> International Atomic Energy Agency: Final report of the ITER Engineering Design Activities, Vienne, 2001. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/ITER-EDA-DS-21.pdf>.

<sup>15</sup> Suivant ainsi les conclusions d'un groupe de travail spécial créé par le Conseil ITER pour réfléchir à la suite du projet. <http://www.fusion.qst.go.jp/ITER/FDR/EDA%20Final%20Report.pdf>

<sup>16</sup> Pour un court historique voir par ex. la Proposition de décision du conseil concernant la conclusion par la Commission, de l'accord sur l'établissement de l'organisation internationale ITER (...), COM(2006)240 final, et <http://www.iter.org/proj/itermilestones#11>

<sup>17</sup> Le même jour a été signé un Arrangement sur l'application provisoire de l'accord sur l'établissement de l'organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER par lequel les parties s'engageaient « à respecter, autant que le permettent leur législation et réglementation nationales, les termes de l'accord ITER jusqu'à que celui-ci entre en vigueur ».

<sup>18</sup> Art. 27. Annexe relative aux informations et à la propriété intellectuelle, Annexe relative aux prestations de soutien sur le site.

accord entre les parties. Dans tous les cas, les dernières années sont consacrées à la désactivation des installations<sup>19</sup>.

**10.** ITER se construit en France sur le site à Saint Paul-lez-Durance dans les Bouches du Rhône. Plusieurs sites étaient pressentis en Espagne, au Canada, au Japon et donc en France. Le choix final a été effectué en 2005 entre la France et le Japon<sup>20</sup>.

**11.** L'organisation internationale se définit classiquement comme une « *association d'États, constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres* »<sup>21</sup>. A ce titre l'Organisation ITER reste finalement très classique, toutefois son relatif classicisme ne doit pas obérer ses nombreuses particularités. La première est que tous les membres ne sont pas des États : mais ce n'est pas exceptionnel : d'autres organisations internationales acceptent comme membres des organisations internationales. D'ailleurs la Commission du droit International dans son projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales a donné une autre définition de l'organisation internationale qui prend en compte cette possibilité : « *toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États* »<sup>22</sup>. La seconde particularité tient à l'objet même de cette organisation : ITER est créée pour répondre aux besoins futurs et à long terme des populations en énergie et aux besoins actuels de coopération financière et scientifique d'un nombre restreint d'États qui souhaitent atteindre cet objectif. La troisième à son mode de fonctionnement.

---

<sup>19</sup> Art. 24.

<sup>20</sup> « *EURATOM a résolu d'accorder au Japon un rôle particulier dans la mise en oeuvre d'ITER, par exemple en soutenant un candidat japonais au poste de directeur général, en transférant à des sources japonaises la responsabilité d'une part des contributions en nature qu'EURATOM comptait fournir au projet (équivalant à environ 10% des coûts de construction) et en acceptant dans l'équipe une proportion de représentants japonais supérieure aux 10% de la contribution japonaise globale* », Commission européenne, Proposition de décision du conseil concernant la conclusion, par la Commission, de l'accord sur l'établissement de l'organisation internationale ITER (...), COM(2006)240 final p. 3.

<sup>21</sup> Travaux de la Commission du Droit International, Annuaire de la Commission du droit international 2011-II.

<sup>22</sup> Doc. A/58/10. Annuaire de la Commission du droit international 2003-II, p 20 : « *A la suite de la Convention de Vienne de 1969 [sur le droit des traités], plusieurs conventions de codification ont succinctement défini l'« organisation internationale » comme une « organisation intergouvernementale ». Dans chaque cas, la définition n'était donnée qu'aux fins de la convention considérée, et non pas à toutes fins. Certaines de ces conventions de codification ajoutaient expressément de nouveaux éléments à la définition : la Convention de Vienne de 1986, par exemple, ne s'applique qu'aux organisations intergouvernementales qui ont la capacité de conclure des traités* ». Voir aussi : Carlo Santulli, Travaux de la Commission du droit international. In : Annuaire français de droit international, volume 49, 2003.p 448 ; [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_00663085\\_2003\\_num\\_49\\_1\\_3759](http://www.persee.fr/doc/afdi_00663085_2003_num_49_1_3759) doi : 10.3406/afdi.2003.3759.

## **I Une organisation sur mesure pour le projet ITER.**

12. L'organisation ITER a pour objet « *d'assurer et de promouvoir la coopération entre les membres (...) sur le projet ITER, un projet international qui vise à démontrer la faisabilité scientifique et technique de l'énergie de fusion à des fins pacifiques, dont un élément essentiel sera de parvenir à une production de puissance soutenue à partir de la fusion* »<sup>23</sup>. On est en présence d'une organisation de coopération et non pas d'intégration, ce qui relève de la logique au vu de son objet.
13. Elle est expressément dotée de la personnalité juridique internationale -y compris pour conclure des accords avec des Etats et/ou des organisations internationales- et de la personnalité juridique interne. La personnalité juridique internationale est inhérente aux OI, c'est un élément même de leur définition<sup>24</sup> et ce, que le traité constitutif le mentionne ou pas. Pour le moment l'organisation ITER a conclu des accords avec l'AIEA, le CERN<sup>25</sup> et la Principauté de Monaco<sup>26</sup>.
14. Organisation technique, elle exerce des fonctions opérationnelles en lien avec son objet<sup>27</sup> : construire, mettre en service et désactiver les installations ITER ; encourager l'exploitation des installations ITER par les laboratoires, institutions et personnels participant aux programmes des membres sur l'énergie de fusion ; promouvoir la compréhension et l'acceptation de l'énergie de fusion par le public et entreprendre toute autre activité nécessaire pour réaliser son objet<sup>28</sup>. « *Dans l'exercice de ses fonctions, l'organisation ITER prête une attention particulière au maintien de bonnes relations avec les collectivités territoriales* ». Elle doit aussi permettre de développer et d'institutionnaliser la coopération entre les chercheurs des différents pays concernés ; d'ailleurs la volonté de créer ITER part de là : de la constatation que « *The great strides in understanding and accomplishments over the year to the free and unselfish co-operation of scientists in all the Nations that have been engaged in*

---

<sup>23</sup> Art. 2.

<sup>24</sup> CIJ, avis du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des NU.

<sup>25</sup> Organisation européenne pour la recherche nucléaire.

<sup>26</sup> Il s'agit d'un accord de partenariat pour le financement de 5 bourses de recherche doctorale.

<sup>27</sup> Art. 3. « *la plupart des pouvoirs d'action des institutions internationales autres que l'édition de normes* », Pierre-Marie Dupuy, Yann Kerbrat, Droit international public, Dalloz, 2010, p. 217.

<sup>28</sup> L'énumération des fonctions n'est donc pas exhaustive.

*fusion research. (...) Although prospects for ultimate success are bright, much remains to be done before the promise of fusion energy becomes a reality »<sup>29</sup>.*

**15.** Au-delà de sa fonction technique et en raison même de cette fonction, ITER doit -bien plus que d'autres OI- composer avec les personnes extérieures à l'organisation plus spécialement sur le territoire de l'Etat hôte. Concernant le public, il est évident que l'information est primordiale<sup>30</sup> pour éviter une opposition due aux craintes générées par une activité nucléaire (il n'est d'ailleurs pas anodin que des visites du site soient organisées pour le public). Les relations avec les collectivités territoriales sont assez particulières. On rappellera que contrairement aux autres OI, l'organisation ne construit pas seulement un siège, mais le plus grand Tokamak du monde. Les nuisances réelles ou supposées ne portent pas seulement sur le trafic routier, la hausse du prix de l'immobilier, mais aussi sur une possible désaffection touristique, une image négative ou positive du département et de la commune... Les collectivités territoriales concernées ont donc été associées au projet<sup>31</sup>. La France et les collectivités associées semblent d'ailleurs y avoir plutôt vu un potentiel en matière d'emploi<sup>32</sup> et de développement régional.

**16.** La disposition sur la personnalité juridique interne de l'organisation reste très classique, sauf sur le « *c* ) *Obtenir des autorisations* » qui est en relation directe avec l'objet et les fonctions de l'organisation. En effet le Tokamak ITER est techniquement une installation nucléaire de base (INB) soumise à autorisation<sup>33</sup>. A noter que d'autres installations de fusion installées dans le monde ne sont pas classées en installations nucléaires, compte tenu des

---

<sup>29</sup> ITER Newsletter, n°1, sept. 1988. [http://static.iter.org/iaea\\_news/1988\\_09\\_iaea\\_newsletter.pdf](http://static.iter.org/iaea_news/1988_09_iaea_newsletter.pdf)

<sup>30</sup> Sylvie Gillet-Bresson, L'enjeu communicationnel du débat public ITER en Provence, In, Les Enjeux de l'information et de la communication 2009/ (Dossier 2009), p. 6-17. L'avancement du chantier est présenté notamment en photos aussi bien sur le site Iter.org que le site itercad.org. De même sont présentées des informations sur l'énergie de fusion.

<sup>31</sup> « *Les collectivités locales voisines se sont aussi fortement impliquées dans le programme ITER dès la phase de négociation du site. Les Conseils départementaux des six départements les plus proches d'ITER (Bouches-du-Rhône, Alpes-de-Haute-Provence, Var, Vaucluse, Alpes-Maritimes et Hautes-Alpes), ainsi que le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Communauté du Pays d'Aix, apportent une contribution totale de 467 millions d'euros* ». « *La Préfecture de Région et le Conseil régional développent un schéma d'aménagement stratégique à long terme pour le développement économique du Val de Durance à proximité d'ITER, y compris pour l'hébergement d'un afflux important de travailleurs qui devront participer à la construction d'ITER* ». Source Site internet d'ITER : <https://www.iter.org/fr/org/iterinfrance>

<sup>32</sup> Un dispositif emploi-formation avait été mis en place, voir par ex : [http://www.itercad.org/Interfaces/INTERFACES\\_3.pdf](http://www.itercad.org/Interfaces/INTERFACES_3.pdf)

<sup>33</sup> Décret n° 2012-1248 du 9 novembre 2012 autorisant l'Organisation internationale ITER à créer une installation nucléaire de base dénommée « ITER » sur la commune de Saint-Paul-lez-Durance (Bouches-du-Rhône).

risques réduits qu'elles font courir<sup>34</sup>. Le 10 novembre 2012, le *Journal officiel* a publié le décret autorisant l'*ITER Organization* à créer l'Installation nucléaire de base (INB) ITER. L'Organisation ITER est à la fois le maître d'ouvrage, l'exploitant nucléaire et le responsable scientifique et technique du projet<sup>35</sup>.

## **II Une cohésion renforcée entre les membres.**

17. Les membres fondateurs de l'Organisation ITER sont les parties à l'accord, soit 6 Etats et une OI : Euratom<sup>36</sup> (représenté par la Commission européenne), l'Inde, la Corée, les USA, la Chine, le Japon et la Russie. La France et autres pays de l'UE ne sont pas membres, mais leur participation passe par celle de l'Euratom et l'article 21 précise qu'en « *vertu du traité instituant Euratom, le présent accord s'applique aux territoires couverts par ledit traité* ». Il s'applique donc au territoire de tous les Etats parties à Euratom, soit aujourd'hui à tous les Etats membres de l'UE. La Suisse suite à sa participation au programme Fusion-Euratom est un Etat associé nommément désigné<sup>37</sup>, en effet l'Accord ITER ne prévoit pas de régime d'association ou de pré-accession pour des Etats ou OI de manière générale.

18. Contrairement à la pratique la plus courante<sup>38</sup>, les modalités d'accession de nouveaux membres ne sont pas définies par le traité constitutif. L'article 23<sup>39</sup> prévoit simplement que « *tout Etat ou organisation internationale peut adhérer et devenir partie au présent accord, à*

---

<sup>34</sup> Sur cette question, voir : William E. Fork et Charles H. Peterson, L'énergie de fusion et la responsabilité civile nucléaire. Nuclear law bulletin n°93/vol. 2014/1, p 49-50. <https://www.oecd-nea.org/law/nlbfr/>. Voir aussi l'art. 14 de l'Accord ITER selon lequel l'organisation ITER respecte les lois et règlements nationaux applicables de l'Etat Hôte dans les domaines de la santé, de la sécurité publiques, de l'hygiène et de la sécurité au travail, de la sûreté nucléaire, de la radioprotection (...). L'emploi du terme « *Etat Hôte* » est ambigu ; dans la version anglaise du texte c'est le terme « *Host State* » qui est utilisé pour désigner la France et à l'art. 14.

<sup>35</sup> Pour une présentation des différents organes engagés dans le projet, voir : [http://cli-cadarache.org/fileadmin/user\\_upload/Cadarache/DOCUMENTATION/FICHE\\_DOSSIER\\_ITER\\_QUI\\_FAIT\\_Q\\_UOI\\_2014.pdf](http://cli-cadarache.org/fileadmin/user_upload/Cadarache/DOCUMENTATION/FICHE_DOSSIER_ITER_QUI_FAIT_Q_UOI_2014.pdf)

<sup>36</sup> L'art. 101 du traité Euratom précise que « *Dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers. Ces accords ou conventions sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil ; ils sont conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée* ». Euratom a donc compétence pour engager ses membres en concluant un traité international, ce qu'elle a fait en concluant l'Accord ITER Organisation.

<sup>37</sup> Art. 21 de l'accord. La Bulgarie et la Roumanie bénéficiaient du même statut mais leur entrée dans l'UE et à Euratom rend cette disposition caduque les concernant.

<sup>38</sup> « *La participation originelle ou ultérieure aux organisations internationales est volontaire ; elle doit répondre à certaines règles de fond et de forme prévues dans l'acte constitutif de chaque institution* ». André Lewin, JCL Droit international, Fasc. 112-20 : principes communs aux organisations internationales. – Éléments constitutifs. 2000.

<sup>39</sup> Voir aussi l'art. 6.7.u).

*la suite d'une décision unanime du Conseil* ». Une seule condition préalable est posée et c'est une condition de forme : une notification du candidat au directeur général au moins 6 mois avant que la candidature soit soumise au Conseil. En revanche le traité ne prévoit aucune condition de fond ce qui sort de l'ordinaire ; c'est en effet le Conseil qui fixe les conditions d'adhésion de tout Etat ou OI. Ces conditions pourraient notamment porter<sup>40</sup> sur les capacités techniques et financières, mais également sur le fait d'être un Etat « *pacifique* »<sup>41</sup>. En effet l'article 20 du traité énonce que « *tout matériel, équipement, ou technologie créé ou reçu en application du présente accord* » doit être utilisé par ITER et les membres « *uniquement à des fins pacifiques* » et ne peut pas être transféré à des tiers à toute fin non pacifique<sup>42</sup>. Toutefois la décision d'accepter un nouveau membre est prise par le Conseil à l'unanimité ce qui fait de l'organisation ITE, une organisation fermée puisque tout membre peut poser son veto à l'entrée d'un nouveau membre. Cette condition d'unanimité est aujourd'hui plus rarement posée dans les OI, car si elle permet un contrôle strict de la part des membres elle accorde surtout un droit de veto à tout membre. Elle garantit toutefois le strict respect de la souveraineté des Etats membres et la compétence d'Euratom<sup>43</sup>, mais aussi l'homogénéité de l'organisation ITER.

**19.** L'accord est plus disert en ce qui concerne le retrait d'un membre. Cette possibilité n'est pas toujours prévue dans les actes constitutifs, ainsi la Charte des Nations Unies est muette sur ce point. Mais il est généralement considéré que même dans le silence du traité, un membre peut quitter l'organisation sous réserve de respecter les règles codifiées par la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>44</sup>. Dans le cas présent la question ne se pose pas : un membre peut décider de quitter l'organisation, la possibilité et la procédure en sont prévues à l'article 26. Toutefois, au vu de l'objet particulier de l'organisation, un retrait pourrait

---

<sup>40</sup> Le règlement intérieur du Conseil ITER n'est pas un document communicable. Il semblerait toutefois que ces conditions n'aient pas encore été définies.

<sup>41</sup> Si ce n'est pas l'expression utilisée dans le traité, elle est reprise ici par analogie avec l'article 4 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que « *Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte (...)* ».

<sup>42</sup> Ni en vue de fabriquer ou d'acquérir par d'autre moyen des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires ». Art 20.2.

<sup>43</sup> Voir CJCE, 10 décembre 2002, Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne, C-29/99. Sur le sujet et dans ce même numéro : Marie-Béatrice Lahorgue, *Le droit nucléaire du 20<sup>ème</sup> siècle au 21<sup>ème</sup> siècle : regards rétrospectifs*

<sup>44</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986. Art. 54-56 Accord ITER. Sur le sujet, v. par ex. Dock Marie-Claude. Le retrait des membres des Organisations internationales de la famille des Nations Unies. In : *Annuaire français de droit international*, volume 40, 1994. pp. 106-155 ; doi : 10.3406/afdi.1994.3184. [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1994\\_num\\_40\\_1\\_3184](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1994_num_40_1_3184)



mettre à mal la viabilité financière du projet, c'est pourquoi des conditions strictes sont prévues. Tout d'abord l'intention de se retirer doit être notifiée au dépositaire, mais pas avant l'expiration d'un délai de 10 années d'application de l'accord, celui-ci étant entré en vigueur le 24 octobre 2007. Le retrait ne prend effet qu'à la fin de l'exercice financier suivant l'année de notification et les modalités en sont « *documentées par l'organisation avec la partie qui se retire* ».

20. La partie d'accueil (Euratom<sup>45</sup>) n'a -quant à elle- pas la possibilité de se retirer. Euratom est en effet le plus gros contributeur et surtout, c'est sur le territoire de l'un de ses Etats membres (la France) qu'ITER est construit. Si des organisations internationales ont déjà déménagé leur siège (on songera à l'OTAN en 1967<sup>46</sup>), dans le cas présent, il est -pour des raisons évidentes- impossible de déménager l'installation -le siège- de l'organisation. Le retrait d'un membre est « *sans effet sur la contribution de la partie qui se retire aux coûts de construction des installations ITER* », ni sur « *la part convenue aux coûts de déclassement des installations* »<sup>47</sup>. Il est aussi sans effet sur tout droit, obligation ou situation juridique d'une partie résultant de l'exécution de l'accord avant le retrait de cette partie, ce qui est conforme à la pratique générale. Si la question du retrait est prévue et permet de ménager la souveraineté des Etats membres, on peut penser qu'elle reste du domaine de la théorie : l'engagement financier prévu même en cas de retrait limite dans les faits cette possibilité.

21. Enfin, seul le départ volontaire est possible, l'accord ne prévoit pas de suspension ou d'exclusion de l'un de ses membres<sup>48</sup>.

### **III Un fonctionnement entre classicisme et innovations.**

22. Le traité créé deux organes : le Conseil et le Directeur général auquel l'article 7 associe le personnel.

---

<sup>45</sup> La France est l'Etat d'accueil. Art. 1.

<sup>46</sup> Sur cette question : Le transfert du Shape et du conseil de l'OTAN en Belgique, Courrier hebdomadaire du CRISP 11/1967 (n° 357), p. 1-24. URL : [www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1967-11-page-1.htm](http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1967-11-page-1.htm). DOI : 10.3917/cris.357.0001. Revue de l'OTAN, N°. 5 - sept.-oct. 1997, Vol. 45 - pp. 34-35.

<sup>47</sup> Si le retrait a lieu durant la période de fonctionnement.

<sup>48</sup> Procédures utilisées à titre de sanction contre un membre qui violerait les termes du traité constitutif de l'organisation. De manière « *persistante* » pour la Charte de l'ONU (art. 6).

23. Le Conseil « *est le principal organe de l'organisation ITER* »<sup>49</sup>, c'est un organe plénier, chaque membre y étant représenté et pouvant nommer jusqu'à 4 représentants. Classiquement il élit parmi ses membres ses président et vice-président et adopte son règlement intérieur à l'unanimité. On retrouve là encore cette volonté de maintenir une stricte égalité entre les membres. Le Conseil « *est responsable de la promotion, de la conduite générale et de la supervision des activités de l'organisation en exécution de son objet* ». Il peut prendre des décisions ou formuler des recommandations sur toute question affaire ou problème en relation avec l'accord. L'article 6 énumère ensuite une série de compétences qui - « *en particulier* » - relèvent du Conseil. L'emploi de cette expression montre que la liste n'est pas limitative, puisque toute question (au sens large) relative à l'organisation (même non prévue expressément) relève de sa compétence. Plusieurs de ces compétences portent sur le fonctionnement interne (mandat du directeur général, statut du personnel...), sur le budget, les ressources, les « modifications du partage du coût global » ; (la question financière est particulièrement importante concernant ITER), la création d'organes subsidiaires. Le Conseil peut aussi notamment approuver la conclusion d'accord ou arrangements pour la coopération internationale, adopter des règles de gestion de la propriété intellectuelle<sup>50</sup>, approuver les accords entre l'Organisation et tout Etat sur le territoire duquel le siège ou des équipes ITER sont implantées, décider de l'adhésion de nouveaux membres, recommander aux parties une modification de l'Accord, approuver les modalités d'indemnisation (notamment en cas de dommage causé par ITER).

24. Certaines de ces décisions (12 sur 26) sont prises à l'unanimité : bien entendu il s'agit des plus « sensibles », comme la nomination du Directeur général, la conclusion d'accords, l'indemnisation. L'article 28 de l'accord prévoit aussi que toute modification de l'Accord ITER proposée par une partie fait l'objet d'une recommandation du Conseil prise à l'unanimité. Les modifications sont ensuite soumises à ratification, acceptation ou approbation par chaque partie<sup>51</sup>.

25. Pour les autres questions, « *les membres mettent tout en œuvre pour parvenir au consensus* »<sup>52</sup>. Le consensus est un mode d'adoption sans vote « *où le silence général*

---

<sup>49</sup> Art. 6.1.

<sup>50</sup> L'accord définit aussi des règles de gestion pour le projet et les règles en matière de diffusion des informations et de propriété intellectuelle. Ces derniers points font l'objet d'une annexe spécifique.

<sup>51</sup> Elles doivent être ratifiées, acceptées ou approuvées par toutes les parties pour être effectives.

<sup>52</sup> Art. 6.9.

*témoigne de l'absence d'objection dirimante de la part des Etats membres (...) », il témoigne d'une volonté de « neutraliser les effets » du système majoritaire »<sup>53</sup>. Le consensus est souvent analysé négativement, comme une preuve de l'impuissance d'une Organisation internationale à prendre une décision, « une forme d'unanimité passive propre aux situations d'indifférence (...) »<sup>54</sup>. Mais le consensus peut aussi permettre de dépasser une situation de blocage, il peut être un « consensus participatif [qui est] une réalité quotidienne dans les organisations internationales spécialisées »<sup>55</sup>. Et on le constate ici, unanimité ou consensus, la volonté marquée dans l'Accord est de renforcer la cohésion entre les membres de l'Organisation et de privilégier des modes de prise de décision les plus égalitaires possibles dans le respect de la souveraineté des Etats membres et des compétences d'Euratom.*

**26.** Cependant, les questions relatives à la santé publique, la sûreté, les autorisations et la protection de l'environnement<sup>56</sup> nécessitent le consentement de la partie d'accueil, c'est-à-dire d'Euratom. Rien de bien étonnant à cela au vu des missions de cette OI<sup>57</sup> et du fait que l'Etat du Siège -la France - est partie à Euratom et représentée par elle à ITER Organisation.

**27.** Si toutefois le consensus ne peut pas être atteint, le Conseil « statue conformément au système de pondération des voix » inscrit au règlement intérieur du Conseil<sup>58</sup>. On peut s'étonner que cette question ne soit pas définie à l'Accord mais renvoyée à un simple règlement intérieur, qui est toutefois adopté à l'unanimité. La pondération des voix est un correctif au vote égalitaire et majoritaire<sup>59</sup>. Il permet, dans les organisations internationales, d'accorder plus de voix à certains Etats, en fonction de critères prédéfinis. Ici, le système de pondération « reflète la contribution respective des membres, sans accorder de prépondérance à aucun (...) : [en] phase de construction d'ITER : EURATOM a trois voix, chacune des autres parties a une voix ; pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins six voix pour. [En] phase d'exploitation d'ITER : EURATOM a six voix, le Japon et les États-Unis ont trois voix chacun, la Chine, l'Inde, la Corée et la Russie ont deux voix chacune

---

<sup>53</sup> Patrick Daillier, Mathias Forteau, Allain Pellet, Droit international public, op.cit, p 694.

<sup>54</sup> Guillaume Devin, Les organisations internationales, op.cit p 102.

<sup>55</sup> Ibid, p 103.

<sup>56</sup> Art 6 et art. 14.

<sup>57</sup> Art. 2 du traité Euratom.

<sup>58</sup> Art. 6.9 et 6.10.

<sup>59</sup> Patrick Daillier, Mathias Forteau, Allain Pellet, Droit international public, op.cit, p 691.

; pour être adoptées, les décisions doivent recueillir au moins onze voix pour, de la part d'au moins quatre membres de l'organisation ITER »<sup>60</sup>.

**28.** Le Directeur général « est l'agent exécutif principal et le représentant de l'Organisation. Il agit conformément au présent Accord et aux décisions du Conseil et est responsable devant le Conseil de l'accomplissement de ses obligations »<sup>61</sup>. La fonction du Directeur général reste sur ce point assez classique. Nommé pour 5 ans renouvelable une fois par le Conseil à l'unanimité, c'est aujourd'hui M Bernard Bigot qui assure cette fonction à la suite de M Osamu Motojima.

**29.** Toute organisation internationale et à plus forte raison ITER Organisation entretient des liens particuliers avec l'Etat sur le territoire duquel elle installe son siège. Ces relations sont définies par le traité constitutif et/ou un accord de siège passé entre l'Etat d'accueil et l'organisation. Il n'existe pas de régime juridique unique mais classiquement l'accord prévoit les dispositions relatives au statut juridique de l'organisation internationale sur le sol de l'Etat hôte.

**30.** Pour ITER Organisation la question de l'accord de siège était plus compliquée que pour d'autres. Tout d'abord, l'accord de siège est techniquement un traité international conclu entre l'OI et l'Etat hôte ; dans le cas d'ITER Organisation, ce traité devait être ratifié par tous les membres d'ITER, mais l'Etat hôte (appelé Etat d'accueil dans l'Accord ITER) qui est la France n'est pas individuellement partie à ITER Organisation. Ensuite l'accord de siège devait régler des problèmes plus pointus que le simple statut des locaux et du personnel, à savoir des problèmes en relation avec l'activité nucléaire de l'organisation. La situation était donc doublement compliquée. Un accord sur les privilèges et immunités a donc été signé entre les parties et ITER Organisation le 21 novembre 2006<sup>62</sup>. En complément un accord de siège a été conclu entre la France et ITER Organisation le 7 novembre 2007<sup>63</sup>. On peut

---

<sup>60</sup> Commission européenne, Proposition de décision du conseil concernant la conclusion, par la Commission, de l'accord sur l'établissement de l'organisation internationale ITER (...), COM(2006)240 final.

<sup>61</sup> Art.7.1.

<sup>62</sup> L'art. 12 de l'Accord ITER Entré en vigueur le 24 octobre 2007. Il s'applique aussi à la Confédération suisse, qui participe au programme « Fusion » d'EURATOM en tant qu'Etat tiers associé. Art. 24. [https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/WebText\\_2014/Attachments/245/Agreement\\_PI\\_ITER\\_fr.pdf](https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/WebText_2014/Attachments/245/Agreement_PI_ITER_fr.pdf) Voir aussi la décision de la Commission du 22 novembre 2007, (2008/72/Euratom) du 24 janvier 2008.

<sup>63</sup> Entré en vigueur le 9 avril 2008. Loi n° 2008-135 du 13 février 2008 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de l'Organisation ITER sur le territoire français. Décret n° 2008-334 du 11 avril 2008 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République

s'étonner qu'un accord de siège ait été passé entre l'OI et un Etat qui n'en est pas membre en tant que tel, mais là encore il a fallu prendre en compte les particularités d'ITER dues à son objet<sup>64</sup>.

31. L'Accord ITER définit les conditions relatives aux ressources de l'organisation, les premières ressources visées étant des ressources en nature (composants, équipements, matériels...), les contributions financières étant citées en deuxième position. « *La contribution de l'Europe représente 45% du coût de construction ; celle des six autres Membres engagés dans cette entreprise internationale (la Chine, le Japon, l'Inde, la République de Corée, la Fédération de Russie et les Etats-Unis) s'élève à 9%.* »<sup>65</sup>. « *Chaque membre apporte ses contributions à l'Organisation ITER par l'intermédiaire d'une entité juridique appropriée, ci-après dénommée « l'agence domestique » de ce membre (...)* »<sup>66</sup>.

32. Pour Euratom l'agence « Fusion for energy (Fusion4energy)<sup>67</sup> » basée à Barcelone comprend Euratom<sup>68</sup>, les Etats membres d'Euratom et des Etats tiers associés (Suisse). Il s'agit d'une agence domestique de l'Euratom pour ITER, créée pour 35 ans<sup>69</sup>, soit la même durée que l'organisation ITER, dotée de la personnalité juridique, mais dont le statut juridique

---

française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de l'Organisation ITER sur le territoire français (ensemble une annexe), signé à Saint-Paul-lez-Durance (Cadarache) le 7 novembre 2007. Décret n° 2015-1533 du 25 novembre 2015 portant publication du protocole additionnel, sous forme d'échange de lettres, à l'accord de siège (...) relatif au rôle des autorités françaises en matière d'intervention liée à la sécurité sur le site de l'Organisation (ensemble une annexe), signées à Paris le 26 janvier 2015 et à Saint-Paul-lez-Durance le 10 mars 2015. Décret n° 2008-970 du 17 septembre 2008 portant publication du protocole additionnel à l'accord relatif au siège (...), portant sur la confidentialité des informations classifiées françaises communiquées à l'organisation ITER (...). Loi n° 2013-584 du 4 juillet 2013 autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER. Décret n° 2010-868 du 23 juillet 2010 portant publication du protocole additionnel, (...) relatif au rôle de l'inspection du travail sur le site de l'Organisation internationale d'ITER et portant sur la santé et la sécurité au travail, signé à Paris le 14 janvier 2009 et à Saint-Paul-lez-Durance le 29 janvier 2009. Décret n° 2013-1040 du 20 novembre 2013 portant publication de l'accord de sécurité sociale (...), signées à Paris le 7 septembre 2011 et à Saint-Paul-lez-Durance le 20 septembre 2011.

<sup>64</sup> L'Accord ITER comprend aussi des dispositions relatives aux prestations de soutien sur le site qui doivent être mises à disposition par la partie d'accueil (Euratom) et aux équipes de terrain établies sur le territoire de chaque membre.

<sup>65</sup> Communiqué de Presse, Réunion extraordinaire du Conseil ITER du 28.07.10.

<sup>66</sup> Art. 8.4. Décision (modifiée) du Conseil du 27 mars 2007 instituant une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion et lui conférant des avantages (2007/198/Euratom). Lors de l'adhésion à l'Euratom, tout nouvel État membre de l'Union européenne devient membre de l'entreprise commune.

<sup>67</sup> <http://fusionforenergy.europa.eu/aboutfusion/> Les articles 45 et suite du traité Euratom prévoient la création d'entreprises communes : « *Les entreprises qui revêtent une importance primordiale pour le développement de l'industrie nucléaire dans la Communauté peuvent être constituées en entreprises communes au sens du présent traité, conformément aux dispositions des articles suivants* ».

<sup>68</sup> Représentée par la Commission européenne.

<sup>69</sup> A compter du 17 avril 2007, art. 17 des statuts (en annexe à la décision 2007/198/Euratom).

est ambigu<sup>70</sup>. En effet au-delà des particularités de Fusion4energy en tant qu'entreprise commune/ agence domestique<sup>71</sup> on notera que plusieurs dispositions rapprochent son statut de celui d'une organisation internationale. Elle peut ainsi conclure des accords ou d'arrangements de coopération avec des pays tiers et des institutions, des entreprises ou des personnes de pays tiers, ou avec des organisations internationales<sup>72</sup> ; elle a conclu un « accord relatif à l'accueil » avec l'Espagne où se trouve le siège de l'entreprise ce qui ressemble étrangement à un accord de siège<sup>73</sup> et elle est considérée comme un organisme international au sens des directives relatives à la TVA et aux marchés publics notamment<sup>74</sup>. « *L'assimilation de l'entreprise commune ITER à une organisation internationale, certes indirecte, n'en est pas moins réelle* »<sup>75</sup>.

**33.** Sans surprise les dispositions sur le règlement des différends entre parties ou entre une ou des parties et ITER sont tout aussi respectueuses de la souveraineté et compétences des Parties à l'Accord. L'article 25 prévoit que le différend sera réglé par consultation, médiation (éventuellement par le président du Conseil). En cas d'échec de ces procédures, les parties au différend peuvent convenir de la soumettre « *à une instance convenue de résolution des différends, conformément à des procédures à convenir d'un commun accord* ».

**34.** Dernier point qui revêt une importance cruciale au vu de l'objet et des activités de l'organisation ITER, celui de la responsabilité<sup>76</sup>. L'Accord prévoit que « *l'organisation ITER indemnise de manière appropriée ou fournit d'autres réparations pour tout dommage qu'elle a causé, dans la mesure où [elle] est juridiquement responsable selon le droit applicable* »<sup>77</sup>, ici le droit français. Le régime international de responsabilité civile nucléaire ne semble pas

---

<sup>70</sup> Myriam Benlolo-Carabot, Les immunités des Communautés européennes. In : AFDI, vol. 54, 2008. pp. 549-588 ; doi : 10.3406/afdi.2008.4043. [http://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_2008\\_num\\_54\\_1\\_4043](http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2008_num_54_1_4043)

<sup>71</sup> Voir sur ce point : Myriam Benlolo-Carabot, Les immunités des Communautés européennes, op.cit.

<sup>72</sup> Art 6.3.n) des statuts : le conseil de direction approuve ces accords ou arrangements.

<sup>73</sup> Art. 18 des statuts.

<sup>74</sup> Considérant 10 et art. 1.4 décision 2007/198/Euratom, op.cit.

<sup>75</sup> Myriam Benlolo-Carabot, Les immunités des Communautés européennes, op.cit, p 565.

<sup>76</sup> La responsabilité contractuelle est « *régie par les stipulations contractuelles pertinentes* », art. 15.1. Concernant la responsabilité non contractuelle, le projet d'articles adopté en 2011 par la Commission du Droit International ne porte que sur la responsabilité pour des faits illicites. Sur ces questions : Bérangère Taxil, Notions, sources et régimes de responsabilité, Isabelle Moulier, le contenu de la responsabilité de l'organisation internationale, in Droit des organisations internationales, Evelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel (dir), op-cit, p 995-1023 et p 1042-1068.

<sup>77</sup> Art. 15.2.

être applicable, notamment parce qu'il n'est pas adapté à l'énergie de fusion, laquelle ne fait pas courir les mêmes risques – notamment transfrontières- que l'énergie de fission <sup>78</sup>.

**35.** L'organisation ITER n'est pas le seul projet scientifique de grande envergure à avoir pris la forme d'une organisation internationale, c'est aussi le cas du CERN<sup>79</sup>. Toutefois elle reste un cas particulier, par son objet tout d'abord et ensuite<sup>80</sup> parce qu'elle comprend comme membre une autre organisation internationale et que l'activité nucléaire est régie par le droit national de l'Etat de siège, qui n'est pas lui-même membre de l'organisation ITER. Elle n'est donc pas une OI classique, mais on sait qu'il n'existe pas/plus d'OI « classique » et qu'on se trouve aujourd'hui à un « *point critique, où la catégorie historiquement construite « organisation internationale », ne parvient plus à contenir la tension entre la réduction à l'unité et la prolifération des différences* »<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> William E. Fork et Charles H. Peterson, L'énergie de fusion et la responsabilité civile nucléaire. Op.cit. p 45-66.

<sup>79</sup> Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire.

<sup>80</sup> Et entre autre.

<sup>81</sup> Evelyne Lagrange, La catégorie « organisation internationale », in Droit des organisations internationales, Evelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel (dir), LGDJ, 2013, p 36.